



El financiamiento de una educación pública de calidad para todos y todas

REFLEXIONES SOBRE EL CONTEXTO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

J O S É M A R C E L I N O D E R E Z E N D E P I N T O



Campaña
Latinoamericana
por el Derecho
a la Educación



Iniciativa: Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE)

Autor: José Marcelino de Rezende Pinto¹

Coordinación Editorial: Camilla Croso

Traducción: María Mercedes Salgado

Revisión: María Mercedes Salgado y Giovanna Modé

Diseño Gráfico: SM&A Design/ Samuel Ribeiro Jr.

Foto de tapa: Néstor López

Comité Directivo:

ActionAid Américas

Asociación Alemana para la Educación de Adultos

Ayuda en Acción

Campaña Argentina por el Derecho a la Educación (CADE)

Colectivo de Educación para Todas y Todos de Guatemala

Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL)

Contrato Social por la Educación en el Ecuador

Marcha Global contra el Trabajo Infantil

Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD)

Save the Children UK

Apoyo Financiero:

ActionAid Américas

Asociación Alemana para la Educación de Adultos

Ayuda en Acción

Campaña Mundial por la Educación

Save the Children UK

Plan Internacional

Apoyo Institucional:

ActionAid Brasil

Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL)

Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE) | 2010

Rua Costa Carvalho 79 | 05429-130 | São Paulo-SP | Brasil

Teléfono | Fax: 55-11 3853-7900

www.campanaderechoeducacion.org

¹ Profesor de la Facultad de Filosofía, Ciencias y Letras de Ribeirão Preto-USP. Contacto: jmrpinto@ffclrp.usp.br



| | |
|---|-----------|
| Presentación | 5 |
| Introducción | 7 |
| Conociendo la realidad de los países | 9 |
| Una región que se iguala por la desigualdad | 9 |
| El tamaño del Estado y el financiamiento de las políticas sociales | 12 |
| La educación y su financiamiento en la región | 14 |
| Características de la oferta | 14 |
| Características de la calidad | 17 |
| Características del financiamiento | 19 |
| Buscando soluciones | 23 |
| Dinero no basta | 24 |
| El desafío de pensar en propuestas de financiamiento que promuevan una educación de calidad con equidad en la región | 28 |
| Fuentes bibliográficas | 33 |

GRÁFICOS, TABLAS Y CUADROS

| | |
|--|----|
| Gráfico 1 - Desigualdad del ingreso en los países seleccionados | 11 |
| Gráfico 2 - Población que vive con menos de US\$ 2/día (%) 2004 | 11 |
| Gráfico 3 - Carga tributaria - 2004 (% PIB) | 12 |
| Gráfico 4 - Gasto social: países seleccionados de ALC - 2004/05 (% del PIB) | 13 |
| Gráfico 5 - Perfil del gasto público para algunos rubros - 2005/05 (% del total) | 14 |
| Gráfico 6 - Gasto por alumno en la enseñanza primaria en US\$ PPP - 2004 | 21 |
| Gráfico 7 - Gastos por alumnos en % del PIB per capita - 2004 | 22 |
| Tabla 1 - Principales indicadores de los países seleccionados (en torno de 2004) | 9 |
| Tabla 2 - Tasa de Matrícula bruta y líquida en los países seleccionados 2004 | 16 |
| Tabla 3 - Evolución de los gastos en educación de los países seleccionados | 20 |
| Cuadro 1 - Perfil de los Sistemas Educativos de América Latina | 15 |





Presentación

U

n financiamiento adecuado es, sin duda, condición irrevocable e innegociable para la realización del derecho humano a la educación para todos y todas. Aunque no sea el único, es ciertamente uno de los pilares para que el Estado cumpla su deber de promover y garantizar este derecho a todas las personas. La Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE) cree que para que la sociedad civil participe en el debate, diseño y monitoreo de las políticas educativas tiene que apropiarse plenamente de los distintos aspectos relacionados al financiamiento de la educación, incluyendo temas que recorren desde la macroeconomía y los procesos de decisión política sobre la ubicación de los recursos del Estado, hasta la elaboración del presupuesto y el monitoreo de su implementación en ámbito local.

Con el pensamiento puesto en el conjunto de personas que actúan en pro del derecho humano a la educación, esta publicación cumple otra etapa en el proceso de aprendizaje colectivo del cual participan centenas de organizaciones articuladas por la CLADE en América Latina y el Caribe. Este estudio provoca el debate, comparte experiencias y provee importantes insumos que el lector y la lectora pueden utilizar en sus acciones de diálogo con los distintos niveles de gobierno, cuando aboguen por mayor y mejor financiamiento de la educación en sus países.

En este ensayo, el profesor José Marcelino de Rezende Pinto, que desde hace años estudia y debate el tema en Brasil, instiga al público a mirar más allá del presupuesto educativo per se. Dos factores limitantes de los gastos sociales en América Latina y el Caribe son, por ejemplo, el pago de intereses y amortizaciones de la deuda pública y, en menor medida, los gastos militares. En todos los Estados de la región – a excepción de Costa Rica –, los gastos con la deuda superan los de la educación.

La realización del derecho a una educación de calidad tiene un costo significativo e implica en un esfuerzo presupuestario de parte de los poderes públicos. Los países ricos, como recuerda el autor, no renuncian a gastar alrededor del 6% de sus gigantescos Productos Internos Brutos (PIBs) en el sector educativo. En América Latina y el Caribe, únicamente dos países (Costa Rica y Chile) logran invertir sumas superiores a los US\$1.500 por estudiante al año – cantidad que, aun así, es cerca de 1/3 de la que invierten Portugal y España y 1/5 de lo que se destina a un/una estudiante en EUA. El alerta es clara: los niveles actuales de financiamiento en la región no son capaces de garantizar un mínimo de calidad a los/as estudiantes que están en la escuela obligatoria y tampoco de respaldar su expansión hacia otros niveles y etapas de la enseñanza.

No se está afirmando que el aumento del financiamiento de la educación baste; como insistiremos a lo largo de este estudio, el aumento de los gastos en educación debe hacerse acompañar de cambios estructurales, como por ejemplo, las formas de gestión y evaluación. Sin embargo, sí es un factor decisivo para que los Estados puedan realizar el derecho a la educación en todas sus dimensiones – no sólo la oferta, estamos hablando de cubrir plenamente las necesidades de accesibilidad (eliminar todos los tipos de barreras, incluyendo transporte, materiales, supresión de todo y cualquier costo para las familias); aceptabilidad (contenido de la educación pertinente, profesores bien remunerados); y adaptabilidad (que considere las necesidades específicas de cada estudiante). La CLADE aboga en este sentido, y es con mucho gusto que presentamos esta publicación que será, así lo creemos, otro importante insumo para construir un nuevo modelo educativo, capaz de superar la deuda histórica aún presente en la región de América Latina y el Caribe.

Esperamos que sea una herramienta útil,
Y ¡buena lectura!

Camilla Croso

Coordinadora General de la CLADE



Introducción

E

ste trabajo fue escrito con la finalidad de darle subsidios a la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE) en la tarea de enfrentar los desafíos relativos a la lucha por la universalización de la enseñanza en América Latina y el Caribe – desafíos de cantidad (acceso y permanencia) y calidad de la educación, que se les presentan a los países de la región. Para tal, el documento se basa en algunas hipótesis.

La primera de ellas es que no existe calidad sin cantidad. O sea, no basta que haya una escuela pública de calidad que atienda a un grupo restringido de la población, como ya ocurrió y sigue ocurriendo en algunos países de Latinoamérica y el Caribe, especialmente en niveles más elevados de la enseñanza.

La segunda hipótesis es que la calidad de la enseñanza está vinculada a recursos financieros. Una enseñanza de calidad tiene un costo significativo y representa un esfuerzo presupuestario de parte de los poderes públicos. Los países ricos no renuncian a gastar cerca del 6% de sus gigantescos Productos Internos Brutos (PIBs) en educación. Por consiguiente, se sobreentiende que de una educación barata se derive una enseñanza de baja calidad, no obstante las excepciones que sólo confirman la regla. La misma disparidad se observa en la región de América Latina y el Caribe cuando se comparan los costos promedio por estudiante en la red pública a las cuotas anuales que pagan en instituciones privadas los niños/as de las clases medias y altas; se constata que estas últimas son dos o tres veces más altas que las primeras, con el agravante de que, para garantizar igualdad de oportunidades, las escuelas públicas – que atienden a niños de las familias pobres - deberían tener un valor por estudiante superior al que se paga en el sector privado, puesto que sus costos son superiores al no disponer las familias de estos niños de recursos de apoyo pedagógico accesibles a las familias más ricas, como periódicos, revistas, bibliotecas, computadoras, etc.



La tercera hipótesis es que más recursos por sí solos no implican necesariamente en más calidad de la educación. Para que esto suceda son necesarios otros dos componentes. El primero de ellos se refiere al control social de la utilización de los recursos. Para que los recursos utilizados se conviertan en mejoras de calidad educativa, es fundamental que las personas más interesadas en el proceso educativo (administradores/as educativos, profesores/as, directores/as y empleados/as de las escuelas y, principalmente, sus usuarios/as, padres, madres y estudiantes) puedan tener poder de decisión para ubicar adecuadamente estos recursos – lo que únicamente es posible por medio de la creación de mecanismos de gestión democrática en la escuelas y en los sistemas de enseñanza.

El segundo componente, profundamente conectado al anterior, dice respecto a la evaluación de la calidad de la educación. Podemos decir que en el último decenio, principalmente a partir de la influencia de los Estados Unidos, la región de América Latina y el Caribe vive la obsesión de la evaluación. Distintos países de la región crearon sus propios sistemas de evaluación, como también participan en sistemas internacionales de evaluación, como el Programa Internacional de Evaluación de Alumnos (PISA), por ejemplo. Se entiende, sin embargo, que estas evaluaciones, que se resumen a pruebas estándares a que se someten los/as estudiantes, aunque representen un esfuerzo inicial, están lejos de lo que se puede considerar una verdadera evaluación. Como muchas veces los resultados de los/as estudiantes en esas pruebas estándares están vinculados a los sueldos que se les pagan a los/as profesores/as y a los/as administradores/as escolares, o incluso a recursos financieros que reciben las escuelas, pueden inducir a la exclusión de los y de las estudiantes más pobres, cuyos padres y madres son menos escolarizados/as – que son los/as que, como se sabe, presentan los peores rendimientos en pruebas de este tipo. Además, pueden ocasionar que los profesores mejor cualificados y experimentados abandonen las escuelas situadas en las regiones y las ciudades más pobres del país.

Por lo tanto, cuando nos referimos aquí a evaluación, hablamos de un sistema de carácter esencialmente formativo, que involucre evaluación de procesos y productos, que implique la evaluación de los/as administradores/as de los sistemas de enseñanza (ministros/as, secretarios/as regionales y locales de educación) y de los y las profesionales de la enseñanza (profesores/as y empleados/as de apoyo). Dicha evaluación no se puede restringir a los resultados de los y las estudiantes en exámenes. Es necesario que se base en la autoevaluación vinculada a la evaluación externa. En ambos procesos, además de los y las especialistas, se debe garantizar que estén presentes los compañeros/as y sus usuarios/as. Estos últimos/as, definitivamente, son a los que más impactan los efectos perversos de una mala educación.

Estas, por lo tanto, son las hipótesis en base a las cuales se elaboró este trabajo. A continuación discutiremos los principales indicadores demográficos, presupuestarios y sociales de los países seleccionados².

² Por acceder más fácilmente a los datos, y por su representatividad, se analizaron los siguientes países: Argentina, Chile, Uruguay, Costa Rica, Cuba, México, Panamá, Brasil, Colombia, Venezuela, Perú, Ecuador, Paraguay, República Dominicana, El Salvador, Jamaica, Nicaragua, Bolivia, Honduras, Guatemala, Haití. Siempre que fue posible se compararon los indicadores de estos países al promedio de Latinoamérica y el Caribe, al de Portugal y España (por su influencia colonial) y a los índices de los países ricos.

CONOCIENDO LA REALIDAD DE LOS PAÍSES

Una región que se iguala por la desigualdad

Primeramente, se dará una visión panorámica de algunos países de América Latina y el Caribe, considerando sus principales características económicas, demográficas y de desarrollo humano. La Tabla 1 presenta un conjunto de indicadores generales de los países de la región.

Tabla 1 | Principales indicadores de los países seleccionados (alrededor de 2004)

| | Posición en el Rango del IDH ¹ | IDH | PIB 2004 (US\$ PPP) ² | Población (2004) | PIB/hab. en US\$ PPP x 1000 (2004) | Población urbana (% del total) |
|-------------|---|-------|----------------------------------|------------------|------------------------------------|--------------------------------|
| Argentina | 36 | 0,863 | 510,3 | 38,4 | 13,3 | 90 |
| Chile | 38 | 0,859 | 175,3 | 16,1 | 10,9 | 87 |
| Uruguay | 43 | 0,851 | 32,4 | 3,4 | 9,4 | 92 |
| Costa Rica | 48 | 0,841 | 40,3 | 4,3 | 9,5 | 61 |
| Cuba | 50 | 0,826 | 72,8 | 11,2 | 6,5 | 76 |
| México | 53 | 0,821 | 1017,5 | 105,7 | 9,8 | 76 |
| Panamá | 58 | 0,809 | 23,1 | 3,2 | 7,3 | 70 |
| Brasil | 69 | 0,792 | 1507,1 | 183,9 | 8,2 | 84 |
| Colombia | 70 | 0,79 | 325,9 | 44,9 | 7,3 | 72 |
| Venezuela | 72 | 0,784 | 157,9 | 26,3 | 6 | 93 |
| Perú | 82 | 0,767 | 156,5 | 27,6 | 5,7 | 72 |
| Ecuador | 83 | 0,765 | 51,7 | 13 | 4 | 62 |
| Paraguay | 91 | 0,757 | 29 | 6 | 4,8 | 58 |
| Rep. Dom. | 94 | 0,751 | 65,3 | 8,8 | 7,4 | 66 |
| El Salvador | 101 | 0,729 | 34,1 | 6,8 | 5 | 60 |
| Jamaica | 104 | 0,724 | 11 | 2,6 | 4,1 | 53 |
| Nicaragua | 112 | 0,698 | 19,5 | 5,4 | 3,6 | 59 |
| Bolivia | 115 | 0,692 | 24,5 | 9 | 2,7 | 64 |
| Honduras | 117 | 0,683 | 20,3 | 7 | 2,9 | 46 |
| Guatemala | 118 | 0,673 | 53 | 12,3 | 4,3 | 46 |
| Haití | 154 | 0,483 | 15,7 | 8,4 | 1,9 | 38 |

¹-IDH (Índice de Desarrollo Humano). Se basa en 3 indicadores de igual peso : 1- Esperanza de vida al nacer; 2- Educación (medida por medio de la tasa de analfabetismo de la población de 15 años o más, con peso 2 y de la tasa bruta de matrícula de la población de los 7 a los 22 años, con peso 1); 3- PIB per capita en US\$ PPP (sobre US\$ PPP ver obs. 2)

²- US\$ PPP. Factor de conversión de las monedas nacionales al dólar estadounidense que se basa en su poder de compra comparativo y no en la tasa de cambio.

Los datos presentados dan una muestra clara de la diversidad de los países de la región. Tomando como base el IDH, un índice que, no obstante sus límites, ofrece una síntesis representativa de un país, se constata que la región abarca a 7 países (Argentina, Chile, Uruguay, Costa Rica, Cuba, México y Panamá) de IDH alto (a partir de 0,800); a 13 países (Brasil³, Colombia, Venezuela, Perú, Ecuador, Paraguay, República Dominicana, El Salvador, Jamaica, Nicaragua, Bolivia, Honduras y Guatemala) de IDH medio (0,500 a 0,799); y a un país (Haití) de IDH bajo (inferior a 0,500). No hay, por lo tanto, mucho que celebrar, principalmente cuando se observa que el país mejor clasificado (Argentina) ocupa el 36° lugar en el rango mundial.

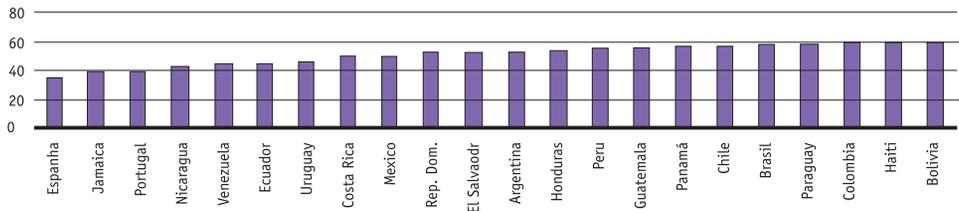
Se constata también una gran diversidad en sus dimensiones geográficas, observándose que cuatro países (Brasil, México, Colombia y Argentina) tienen el 69% de la población de los 21 países seleccionados, los que a su turno tienen el 99% de los y de las cerca de 548 millones de habitantes que América Latina y el Caribe poseían en 2004. Nos impresiona que dos de ellos (Brasil y México) abarquen más de la mitad de la población. No es extraño, por lo tanto, que estos dos países concentren, también, más de la mitad (el 58%) del PIB regional.

Sin embargo, cuando se hace referencia al PIB por habitante, ocurre un cambio de escenario: surgen Argentina y Chile en destaque positivo, quedando México en 3° y Brasil en 6° lugar. No se puede olvidar, sin embargo, que el valor del PIB per capita de Argentina – el más grande de ALC, corresponde a menos de la mitad del promedio presentado por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En el extremo opuesto, tenemos a Haití, Bolivia y Honduras, cuyas cifras de PIB per capita corresponden a cerca de 1/10 del valor promedio de la OCDE.

A las bajas cifras del PIB per capita de la región se suma la característica indeleble de tener una de las peores distribuciones del ingreso del mundo. De los 177 países listados por la ONU en su Informe sobre Desarrollo Humano, los países de la ALC, en lo que refiere a la distribución del ingreso, están mejor únicamente que algunos países del continente africano, recién salidos de guerras civiles sangrientas. Haití y Bolivia, los países de menor PIB per capita son también los más desiguales del continente – lo que obstaculiza todavía más la solución de sus problemas. El Gráfico 1 presenta las cifras del coeficiente Gini⁴ de los países seleccionados y también las de Portugal y España. De los 50 países de mejor IDH del mundo, sólo tres (EUA, Hong Kong y Singapur) presentan un coeficiente Gini superior a 40. En ALC, apenas Jamaica presenta una cifra inferior a 40 (38). De los 21 países seleccionados, 16 presentan cifras iguales o superiores a 50.

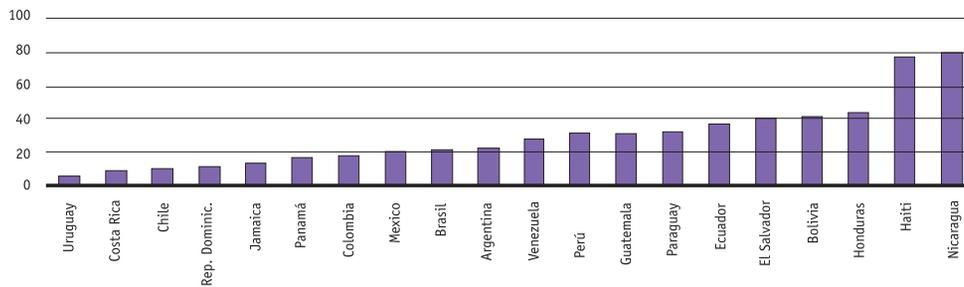
³ En 2007 el IDH de Brasil superó el 0,8 y el país se incorporó al club de los países cuyo IDH está clasificado como alto.

⁴ Índice que mide la concentración del ingreso de un país. Cuanto más se aproxima de cien, peor la distribución.

Gráfico 1 | Desigualdad de ingresos para países seleccionados

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano de la ONU 2006

Cuando se vinculan los bajos ingresos a la desigualdad perversa, el resultado es una proporción significativa de la población viviendo por debajo de la línea de pobreza, como muestra el Gráfico 2.

Gráfico 2 | Población que vive con menos de U\$ 2/ día (%) 2004

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano de la ONU 2006

En el gráfico se constata que por lo menos en la mitad de los países de la región alrededor de $\frac{1}{4}$ de la población vive con menos de US\$ 2 al día – o sea, por debajo de la línea de pobreza estipulada por el Banco Mundial. En Nicaragua y Haití esta proporción impacta a los $\frac{4}{5}$ de la población, cifra inaceptable.

A partir de los datos presentados en estos dos últimos gráficos se hace evidente la necesidad de reformas estructurales profundas en los modelos económicos de los países latinoamericanos y caribeños. Si no hay mejor distribución del ingreso y de los bienes de capital, difícilmente los países de ALC tendrán condiciones de hacerle frente a los desafíos de naturaleza económica y social que impone el nuevo siglo. En relación a esto, cabe advertir que no se debe caer en la visión salvadora de que la educación es la cura para todos los males de la región.

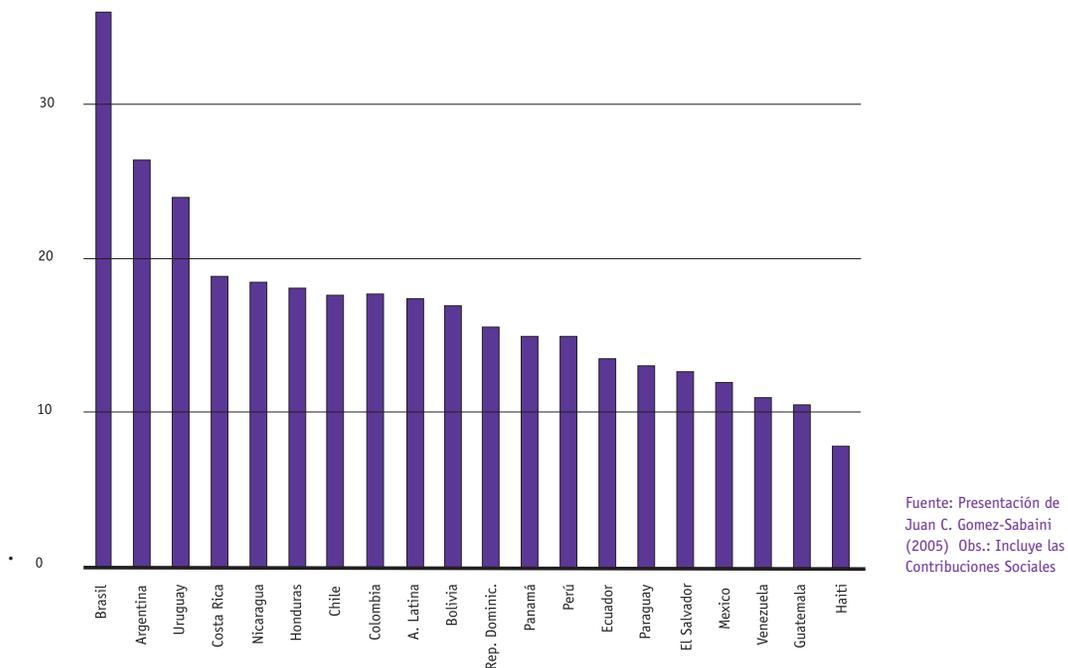
Aunque es innegable que la mejoría de la calidad de la educación y la ampliación de su oferta a distintos grupos sociales representan un paso indispensable para hacerle frente a estos desafíos, la experiencia de

otros países ya demostró que apenas educación no basta: a esto deben sumarse políticas de crecimiento económico y de distribución de activos que puedan crear un ciclo virtuoso de desarrollo económico y social. Este tipo de necesidad destaca todavía más la importancia de la presencia del Estado y de los recursos que éste recauda y administra. Este tema se discutirá en el tópicó siguiente.

El tamaño del Estado y el financiamiento de las políticas sociales

Pasado el ímpetu mayor de las reformas neoliberales, se constató un fuerte incremento de la desigualdad económica entre los países y en su interior, un desgaste de las políticas sociales de carácter universal (sustituidas por acciones localizadas orientadas hacia grupos más vulnerables impactados por estas mismas políticas) y, para sorpresa de los que creían en las promesas de un “Estado mínimo”, un Estado más grande que nunca. Según datos del FMI, la carga tributaria (impuestos y contribuciones) en los países industrializados, entre los años 2003-2004 fue alrededor del 39% del PIB, llegando a casi la mitad del PIB en países como Dinamarca y Suecia. El Gráfico 3 presenta las estimativas para algunos países de América Latina y el Caribe.

Gráfico 3 | Carga Tributaria - 2004 (% do PIB)



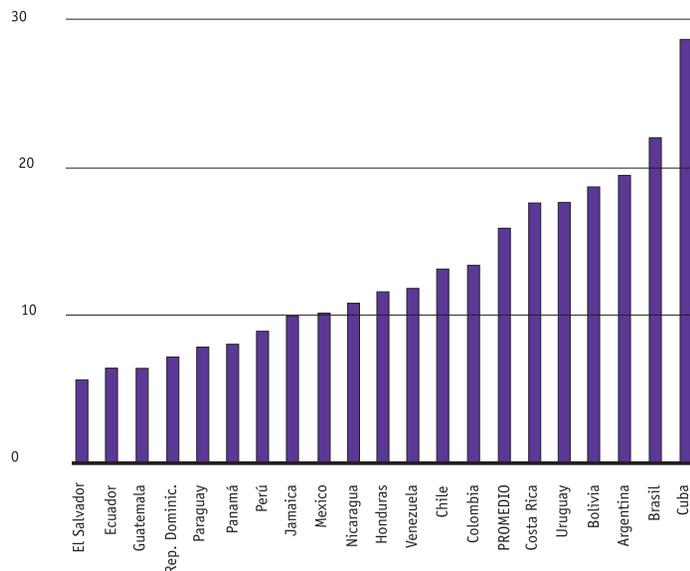
A partir de los datos presentados en el Gráfico 3, se constata que, a excepción de Brasil, Argentina y Uruguay, en los demás países, la carga tributaria es inferior al 20% del PIB, siendo el promedio del continente del 17,5% del PIB, que representa menos de la mitad del de los países más ricos. A título de ejemplo, los países

de la OCDE (que incluye México) presentan una carga tributaria promedio del 36% del PIB y un PIB ocho veces superior al de América Latina. Tomando en cuenta que su población es el doble de la de ALC, esta carga tributaria corresponde a ocho veces más recursos por habitante que los gobiernos pueden gastar en relación a sus congéneres latinoamericanos. En el gráfico se pueden destacar las cifras ínfimas de la carga tributaria de países como Haití y Guatemala, exactamente en los que la pobreza y la desigualdad son más grandes, lo que hace todavía más difícil hacerle frente a estos problemas. A su vez, aunque países como Honduras y Nicaragua presenten una carga tributaria por encima del promedio del continente, dado que sus PIBs per capita son bajos, la recaudación se mantiene muy por debajo de las necesidades de la población.

Hay otro comentario que cabe hacer sobre la carga tributaria de los países latinoamericanos y caribeños. Su fuerte regresividad incide más rigurosamente sobre los grupos más pobres de la población. Esto sucede porque, al contrario de los países ricos donde más de la mitad de la recaudación de impuestos proviene de tributos sobre el ingreso e intereses del capital, en América Latina y el Caribe, la principal fuente de recursos públicos son los tributos sobre la producción y el consumo. De esta manera, los impuestos son transferidos a los precios finales de los productos, pagándolos, por lo tanto, el consumidor final, gravando con un índice proporcionalmente superior al ciudadano de menor ingreso.

El Gráfico 4 presenta qué promedio de esta carga tributaria se destina a las políticas sociales de los respectivos países. Comparándolo con el Gráfico 3 se observa que hay una correlación natural entre la menor carga tributaria y los valores reducidos destinados al financiamiento de las políticas sociales. Se observa también que en algunos países existe incompatibilidad entre la carga tributaria y el gasto social, como es el caso de Bolivia, México y Venezuela que presentan un gasto social en relación al PIB prácticamente del tamaño de la carga tributaria – lo que parece indicar la necesidad de delinear mejor estos indicadores.

Gráfico 4 | Gasto Social - Países seleccionados de 2004 / 2005

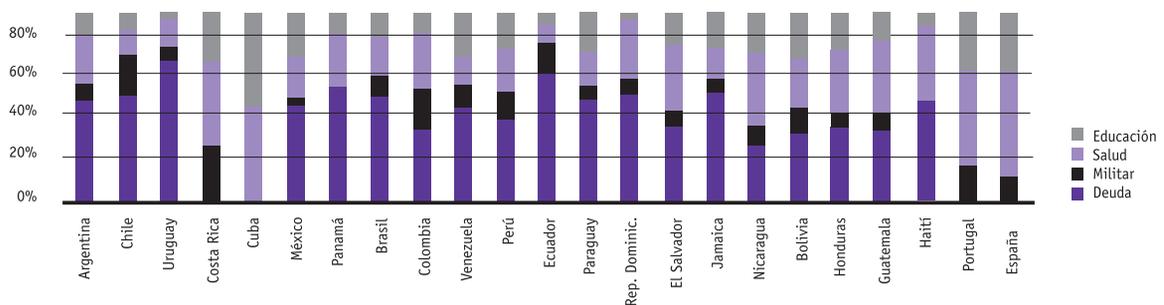


Fuente: Anuario de la CEPAL (2006)

Si analizamos los datos de los diferentes países, se observa que el 40% de ellos gasta hasta el 10% del PIB (y aquí vemos otra vez a los de PIB per capita inferior) en el área social; el 50% gastan entre el 10% y el 20% del PIB; y apenas dos de ellos, Cuba y Brasil, aplican más del 20% del PIB en este sector. Según datos de la CEPAL, de los 15,9% del PIB aplicados, en promedio, en el área social en América Latina y el Caribe, la Seguridad y la Asistencia son responsables por el 7% del PIB; la Educación por el 4,3%; la Salud por el 3,4%; y la Habitación y demás políticas por el 1% del PIB.

Un factor claramente limitante de los gastos sociales en América Latina y el Caribe son los pagos de intereses y amortizaciones de la deuda pública y, en menor medida, los gastos militares. Este hecho es evidente en el análisis del Gráfico 5.

Gráfico 5 | Perfil del gasto público 2003 / 2004 (% del total)



Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano de la ONU 2006

Del análisis de este gráfico queda la evidencia de que, sin una reducción radical de los gastos del pago de la deuda pública, difícilmente los países de la región lograrán dar un salto de calidad en sus políticas sociales – y no sólo en este tema. En todos los Estados de la región – a excepción de Cuba (cuyos gastos en Defensa y Deuda no se pudieron obtener) y Costa Rica –, los gastos de la deuda superan a los gastos de educación. En 12 de ellos los gastos corrientes de la deuda y los gastos militares superan la suma de los gastos en educación y salud.

En el próximo punto se hace un primer análisis de los indicadores educativos del continente y de los recursos aplicados en el sector.

LA EDUCACIÓN Y SU FINANCIAMIENTO EN LA REGIÓN

Características de la oferta

El Cuadro 1 presenta las principales características de los diferentes sistemas educativos de la región, como también de Portugal y España. Se observa, a excepción de Brasil, una impresionante uniformidad en lo que

se refiere a la composición de los diferentes niveles de enseñanza. En relación a la educación obligatoria, en apenas 4 países se restringe a 6 años de duración (Haití, Honduras, Jamaica y Nicaragua). En los demás países parece abarcar la educación primaria y la primera etapa de la secundaria. En Brasil, la primera etapa de la secundaria se fundió, en 1971, con la primaria, creándose la enseñanza fundamental obligatoria de 8 años (que desde 2010 debe ser de nueve, anticipándose el ingreso de niños de la edad de 6 años).

Cuadro 1 | Perfil de los Sistemas Educativos de América Latina

| Países | Es. Obligatoria (franja etaria) | Pre-primaria | | Primaria | | Secundaria | |
|-------------|------------------------------------|-------------------|--------------------|-------------------|--------------------|-------------------|--------------------|
| | | Entrada (edad) | Duración (años) | Entrada (edad) | Duración (años) | Entrada (edad) | Duración (años) |
| Argentina | 5-14 | 3 | 3 | 6 | 6 | 12 | 6 |
| Bolivia | 6-13 | 4 | 2 | 6 | 6 | 12 | 6 |
| Brasil | 7-14 | 4 | 3 | 7 | 8 | 12 | 3 |
| Chile | 6-13 | 3 | 3 | 6 | 6 | 11 | 6 |
| Colombia | 5-14 | 3 | 3 | 6 | 5 | 12 | 6 |
| Costa Rica | 6-15 | 4 | 2 | 6 | 6 | 12 | 5 |
| Cuba | 6-14 | 3 | 3 | 6 | 6 | 12 | 6 |
| Rep. Dom. | 5-13 | 3 | 3 | 6 | 6 | 12 | 6 |
| Ecuador | 5-14 | 5 | 1 | 6 | 6 | 12 | 6 |
| El Salvador | 7-15 | 5 | 3 | 7 | 6 | 13 | 6 |
| Guatemala | 7-15 | 3 | 4 | 7 | 6 | 12 | 5 |
| Haití | 6-11 | 3 | 3 | 6 | 6 | 12 | 7 |
| Honduras | 6-11 | 3 | 3 | 6 | 6 | 12 | 5 |
| Jamaica | 6-11 | 3 | 3 | 6 | 6 | 12 | 5 |
| México | 6-15 | 4 | 4 | 6 | 6 | 12 | 6 |
| Nicaragua | 7-12 | 3 | 3 | 7 | 6 | 12 | 5 |
| Panamá | 6-11 | 4 | 4 | 6 | 6 | 12 | 6 |
| Paraguay | 6-14 | 3 | 3 | 7 | 6 | 12 | 6 |
| Perú | 6-16 | 3 | 3 | 7 | 6 | 12 | 5 |
| Uruguay | 6-15 | 3 | 3 | 7 | 6 | 12 | 6 |
| Venezuela | 6-15 | 3 | 3 | 7 | 6 | 12 | 5 |
| Portugal | 6-14 | 3 | 3 | 6 | 6 | 12 | 6 |
| España | 6-16 | 3 | 3 | 6 | 6 | 12 | 5 |

Fuente: Global Education Digest - UNESCO (2006)

La Tabla 2 presenta la situación de la atención escolar desde la educación infantil hasta la enseñanza superior para que se tenga una dimensión de los desafíos del acceso a la educación en el continente.

Tabla 2 | Tasa de Matrícula bruta y líquida en los países seleccionados 2004

| Países | Educación Infantil | | Primaria | | Secundaria | | Superior |
|--------------------|--------------------|---------|----------|---------|------------|---------|----------|
| | Bruta | Líquida | Bruta | Líquida | Bruta | Líquida | Bruta |
| Guatemala | 28 | 27 | 113 | 93 | 49 | 34 | 10 |
| Nicaragua | 35 | 35 | 112 | 88 | 64 | 41 | 18 |
| El Salvador | 51 | 46 | 114 | 92 | 60 | 48 | 19 |
| Rep. Dom. | 32 | 28 | 112 | 86 | 68 | 49 | 33 |
| Honduras | 33 | 27 | 113 | 91 | 65 | - | 16 |
| Costa Rica | 64 | - | 112 | - | 68 | 50 | 19 |
| Paraguay | 30 | - | 100 | - | 65 | 51 | 26 |
| Ecuador | 77 | 62 | 117 | 98 | 61 | 52 | - |
| Colombia | 38 | 34 | 111 | 83 | 75 | 55 | 27 |
| Venezuela | 55 | 49 | 105 | 92 | 72 | 61 | 39 |
| México | 81 | 71 | 109 | 98 | 79 | 62 | 22 |
| Panamá | 55 | 52 | 112 | 98 | 70 | 64 | 46 |
| A. Latina y Caribe | 61 | - | 119 | 96 | 86 | 67 | 28 |
| Peru | 58 | 58 | 118 | 98 | 90 | 69 | 32 |
| Uruguay | 64 | - | 109 | - | 106 | 73 | 38 |
| Bolivia | 48 | 39 | 113 | 95 | 89 | 74 | 41 |
| Brasil | 55 | 47 | 145 | 92 | 110 | 75 | 20 |
| Jamaica | 81 | 81 | 93 | 88 | 84 | 75 | 19 |
| Chile | 50 | - | 99 | - | 88 | 78 | 43 |
| Argentina | 62 | 61 | 118 | - | 99 | 81 | 61 |
| Portugal | 75 | 74 | 118 | 99 | 109 | 82 | 56 |
| Cuba | 116 | 100 | 100 | 96 | 93 | 87 | 33 |
| España | 109 | 96 | 107 | 99 | 117 | 95 | 66 |

Fuente: Global Education Digest - UNESCO (2006)

Obs: La tasa de matrícula bruta es el resultado de la división de la matrícula de un dado nivel de enseñanza

(independientemente de la edad) entre la población de la franja etaria correspondiente. La tasa líquida es el resultado de la división de la matrícula (considerando solamente a los alumnos de la franja etaria adecuada) entre la población de la franja etaria correspondiente.

Los datos de la Tabla 2 exhiben que en gran parte de los países todavía existen grandes desafíos para ampliar la oferta de la enseñanza secundaria, además de la educación infantil y superior. Tasas brutas de matrícula en la escuela primaria por encima del 100% indican que hay un sistema que, por presentar baja calidad, no logra que sus alumnos avancen en los grados, produciéndose consecutivas repeticiones. El resultado natural es un estancamiento de estos niños en los primeros grados de la educación obligatoria, lo que los impide de concluir la escolaridad básica. Las elevadas diferencias entre las tasas brutas y líquidas de matrícula en la escuela secundaria indican también que muchos de los alumnos que la frecuentan presentan una distorsión entre la edad y el grado que estudian, motivada, probablemente, por reprobaciones en los grados y etapas anteriores. Se percibe que la universalización de la educación infantil sólo ocurrió en Cuba que, dígame de paso, es el país que presenta los mejores indicadores de educación de la región. En la educación superior, también, la oferta está distante de aquello que los países desarrollados garantizan, con excepción de Argentina. Sorprenden, sin embargo, los indicadores de este nivel de enseñanza en Bolivia, Panamá y Venezuela porque están por encima del promedio.

Características de la calidad

Si en lo que se refiere a la oferta educativa el continente presentó avances significativos en los dos últimos decenios, en relación a la calidad está todo por hacerse. Por cualquier ángulo que se examinen los indicadores, la tendencia es encontrar que la escuela reproduce el modelo de desigualdades que hay fuera de ella. Datos de la CEPAL (2008) referentes a la franja etaria de los 15 a los 19 años exhiben que entre los 10% más ricos, el 88% de los jóvenes están en el grado escolar adecuado. Entre los 10% más pobres, este índice es apenas del 44% y, lo más grave es que, la disparidad entre los dos segmentos de ingresos se ha venido ampliando a lo largo del tiempo. Como el retraso escolar afecta más agudamente a los jóvenes de las familias que reciben menos recursos, aunque haya habido avances en las tasas de conclusión, estos son menos significativos en los niveles superiores de enseñanza. Como apunta el estudio de la CEPAL (2008), en términos de conclusión de la educación superior, se beneficiaron exclusivamente los jóvenes de los estratos altos y medios.

En el mismo estudio se destaca la persistencia de los mecanismos de transmisión intergeneracional de las oportunidades educativas, particularmente en relación al segundo ciclo de la educación secundaria y a la educación superior – los períodos que realmente importan cuando hacemos referencia a acceder a los mejores puestos de trabajo. De tal manera que, afrodescendientes, indígenas y poblaciones rurales suelen frecuentar escuelas que tienen peores condiciones de oferta, profesores/as menos cualificados/as y experimentados/as.

El resultado que se observa es la repetición, el fracaso escolar y la deserción antes de concluir la escolaridad mínima obligatoria.

Datos de 16 países de ALC, de años cercanos al 2005, exhiben una tasa de conclusión de la escuela secundaria del 57% de la población urbana no indígena y apenas del 17% de la población rural indígena, alcanzando el 21% de la población rural no indígena (CEPAL, 2008). En referencia al tema del género hay, sin embargo, un dato distinto al de la lógica general de exclusión de los grupos más frágiles, como las mujeres, presentando indicadores de permanencia y conclusión levemente superiores a los de los hombres. Esto no impide, sin embargo, que en el mercado de trabajo, dentro de un mismo nivel de formación, ellas tengan peores remuneraciones. Como apunta el estudio, a medida que avanza la edad de los niños, a excepción de la educación infantil, van aumentando las diferencias de acceso a la educación entre los que provienen de domicilios de bajo capital educativo y aquellos cuyos padres concluyeron la educación terciaria (CEPAL, 2008).

El mismo estudio afirma que apenas el 8% de los jóvenes de familias cuyos padres tienen bajos niveles de escolaridad acceden a la educación post-secundaria, mientras que entre los jóvenes cuyos padres/madres tienen elevado capital educativo este índice es del 68%. Lo más grave es que, según datos presentados, entre 1990 y 2005, el perfil familiar de los que concluyeron la educación superior no se democratizó. De esto se deriva que, apenas el 3,1% de los y las jóvenes de los 25 a los 29 años cuyos padres/madres no lograron terminar la escuela primaria, concluyeron la educación superior; el 5,9% de los y las jóvenes cuyos padres/madres no terminaron la secundaria, concluyeron la educación superior; el índice disminuye al 5,4% entre aquellos cuyos padres/madres tenían la secundaria completa; el índice sube al 18,7% entre las familias cuya formación era técnica o superior incompleta, y, finalmente, alcanza el 71,6% entre los jóvenes que vienen de hogares de padres/madres que concluyeron la educación superior. Se trata, por lo tanto, de una verdadera "ley de hierro" que les impide acceder a la educación superior a aquellos jóvenes que vienen de familias con pocos años de estudio (en general, pobres, negros, indígenas y población rural). Cabe resaltar, sin embargo, que este distanciamiento ya comienza desde la propia educación infantil: datos de Brasil con base en el Censo Demográfico del 2000 (IBGE, 2000), demuestran que la tasa de escolaridad en la franja etaria de 0 a 6 años es del 60% entre las familias con ingresos de 5 sueldos-mínimos o más, y apenas del 20% entre las familias sin ingresos.

El estudio de la CEPAL (2008) destaca otro dato importante: los levantamientos muestran que concluir la escuela secundaria parece ser el único indicador seguro para que alguien pueda salir del estado de pobreza; concluir la enseñanza primaria o el primer ciclo de la secundaria no son ya factores que diferencien los ingresos. Esta constatación exhibe los límites de las analogías simplificadas que se hacen muchas veces a partir de la Teoría del Capital Humano, entre nivel de escolaridad y estándar de ingresos. En realidad, lo que los datos parecen demostrar es que, así como la riqueza, la educación se reparte de forma desigual y, por lo tanto, la reducción de disparidades debe darse de manera conjunta, sin la ilusión de que la simple ampliación de la oferta educativa vaya a mejorar el perfil de distribución de riquezas de un país.

No se puede concluir este tópico sin una breve discusión sobre el rendimiento de los países de América Latina en las pruebas estándares. Por más limitados que sean estos exámenes, presentan un retrato en blanco y negro, no tanto de la calidad de las escuelas de un determinado país, sino del nivel de conocimiento de sus niños en relación a un cierto estándar de referencia, en general limitado a pruebas de lenguaje y matemáticas. En este sentido, hay un estudio interesante llamado Primer estudio internacional comparativo, realizado por la UNESCO, entre los años 1995 y 2000.

Considerando los resultados de 14 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela) en pruebas estándares de lenguaje y matemáticas, el único que se destacó positivamente fue Cuba que presentó un rendimiento superior al de los demás. Después hay un segundo bloque de países, en el orden, Argentina, Chile y Brasil, y luego un tercer conjunto formado por el resto de países, los que, sin embargo, no están lejos del segundo bloque (CASASSUS, 2007). Los datos de Cuba constatan que la mejoría de calidad de la educación (aun considerando las limitaciones de las pruebas estándares) se debe a políticas que sobrepasan el universo de la educación escolar. Con esto no se quiere afirmar que mientras no se instale algún tipo de socialismo en ALC sus alumnos estarán condenados al fracaso, sino simplemente se lanza un alerta sobre la necesidad de políticas integradas de reducción de las desigualdades.

El PISA es otra prueba estándar que se creó originalmente para los países de la OCDE y que, poco a poco, fue incorporando a otros países invitados. En el caso de ALC, además de México, que forma parte de la OCDE, participan Argentina, Chile, Brasil y Perú. En pocas palabras, el rendimiento de estos países es fallo cuando se los compara a los países desarrollados. Tiene que hacerse una observación, sin embargo, en relación al rendimiento de los países latinoamericanos y caribeños, pues la prueba se aplica a estudiantes de 15 años de edad y, en función del retraso escolar, en esta región los/as estudiantes todavía se encuentran en niveles inferiores de escolaridad en relación a los países ricos. Para comprender esta diferencia de rendimiento vamos, de nuevo, a tropezarnos con factores de orden estructural. Como señala la CEPAL (2008), el rendimiento de los países en el PISA está vinculado principalmente al ingreso per capita y a la desigualdad. O sea, el bajo rendimiento de América Latina y el Caribe está vinculado tanto a la pobreza como a la desigualdad social, principalmente a ésta última, ya que países cuyo ingreso per capita se iguala al ingreso de Argentina, Brasil, Chile y México, como Rusia y Polonia, presentan en este examen un rendimiento muy superior.

Características del financiamiento

Presentados los datos generales de los países, nos queda examinar cómo se encuentra el financiamiento de la educación. La Tabla 3 presenta la evolución de estos gastos, considerando el porcentaje del PIB destinado al sector.

Tabla 3 | Evolución de los gastos en educación en los países seleccionados 1999-2005 (% del PIB)

| 1999 - 2005 (% del PIB) | 1999 | 2000 | 2002 | 2003 | 2005 |
|----------------------------|------|------|------|------|------|
| Argentina | 4,5 | 4,6 | 4,8 | 3,5 | - |
| Bolivia | 5,7 | 5,5 | 5,9 | 6,4 | - |
| Brasil | 4,2 | 4,3 | 4,2 | - | - |
| Chile | 3,8 | 3,9 | - | 4,1 | 3,5 |
| Colombia | 4,4 | 4,2 | 4,4 | 5,2 | 4,8 |
| Costa Rica | 4,9 | 4,4 | 4,7 | 5,1 | - |
| Cuba | 7,5 | 7,2 | 9,0 | 9,2 | 9,8 |
| Ecuador | 1,8 | 1,3 | 1,0 | - | - |
| El Salvador | 2,3 | 2,5 | 2,5 | 2,8 | 2,8 |
| Jamaica | - | 5,7 | 6,1 | 4,8 | 5,3 |
| México | 4,4 | 4,9 | 5,2 | 5,8 | - |
| Nicaragua | 3,8 | 3,9 | 3,8 | 3,1 | - |
| Panamá | 4,8 | 5 | 4,3 | 4,4 | - |
| Paraguay | 4,8 | 4,9 | 4,8 | 4,3 | - |
| Perú | 3,4 | - | 2,9 | 2,8 | 2,4 |
| Rep. Dom. | - | 2,3 | 2,3 | 2,3 | 1,8 |
| Uruguay | 2,8 | 2,8 | 3,2 | 2,2 | - |

Fuente: CEPAL (2006)

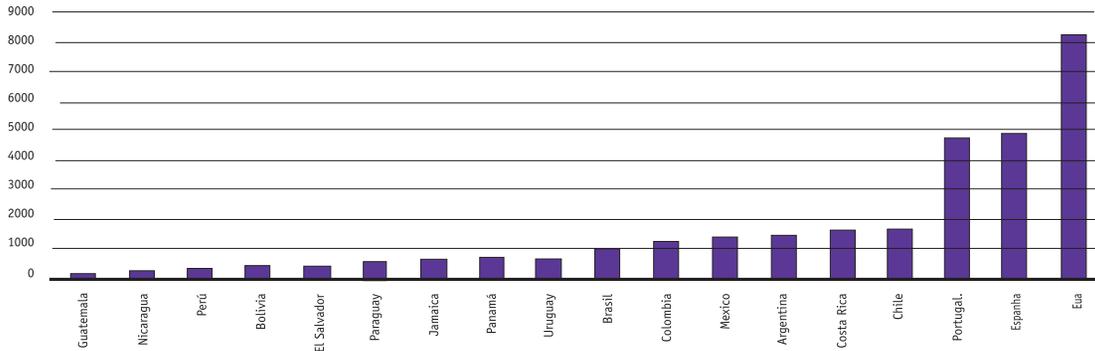
Obs.: El único dato encontrado sobre Haití fue del año 1991, del 1,4% del PIB.

Los datos mostrados indican que sólo cuatro países (Bolivia, Colombia, Cuba y México) presentaron, en este período, una política consistente de incremento de los gastos en educación, exhibiendo al final una inversión superior al 5% del PIB. Los demás países, a excepción de Brasil, presentaron al final del período un estándar de inversión inferior a la del principio de la serie histórica analizada. En relación a los porcentajes del PIB invertidos en educación, nos preocupa la situación de países como Ecuador, Haití, República Dominicana, Perú, El Salvador que no llegaron a invertir ni el 3% del PIB. Nos preocupan también las reducciones del índice comprobadas en Argentina y Chile, países que tienen tradición de invertir en educación. En el caso de Argentina, la reducción parece estar vinculada a las turbulencias económicas por las que pasó este país en los últimos años. Cabe destacar que, en promedio, en la OCDE, los gastos son aproximadamente del 6% del PIB, con la diferencia de que se trata de un PIB per capita varias veces superior, lo que representa una cifra mucho más elevada de recursos por estudiante.

Por lo tanto, para aproximarnos de una medición más realista de cómo los países financian su educación, es importante constatar el gasto por estudiante que practican, puesto que el porcentaje del PIB es sencillamente una referencia estadística que sólo tiene sentido cuando se comparan economías de tamaño equivalente en

relación a su población. El Gráfico 7 presenta una estimativa del gasto por estudiante en la primaria, en 2004, medido en US\$ PPP, de distintos países de la región en comparación con algunos países desarrollados.

Gráfico 6 | Gasto por alumno en la primaria en US\$ PPP - 2004



Fuente: Global Education Digest – UNESCO (2006)

Obs.: Por falta de datos en la base de la Unesco sobre Brasil, se tomó como base del gasto por estudiante en la educación básica (Educación Infantil a la Secundaria) utilizando como fuente el gasto como % del PIB per capita que consta en el sitio del MEC.

El Gráfico 7 presenta una situación dramática desde el punto de vista de los recursos que potencialmente les llegan a los alumnos de las escuelas primarias. Únicamente dos países (Costa Rica y Chile) logran invertir cifras superiores a los US\$ 1.500,00 por estudiante-año, una cantidad que, aún así, es alrededor de 1/3 de la que invierten Portugal y España y 1/5 de la que recibe un estudiante de los EUA. En otros cuatro países (Brasil, Colombia, México y Argentina) esta cifra es entre los US\$ 1.000,00 y US\$ 1.500,00. En los demás no llega a nivel de los US\$ 800,00 por estudiante-año, y en 5 países estudiados, no llega a nivel de los US\$ 500,00, que es menos de lo que se gasta mensualmente en cualquier estudiante en los EUA.

Como se observa, los niveles actuales de financiamiento en la región no pueden asegurarles a los estudiantes que van a la escuela obligatoria un mínimo de calidad, menos todavía garantizar la expansión, con calidad, de otros niveles y etapas de la enseñanza, y ni hablar de hacerle frente a los desafíos de la equidad, garantizando un nivel básico de recursos e insumos educativos a todos los niños y jóvenes de América Latina y el Caribe.

Otra forma de medir el gasto por alumno es compararlo con el PIB per capita. La gran ventaja de este indicador es que permite evaluar el esfuerzo educativo de cada país considerando su riqueza relativa. Su debilidad es que, al invertir en un determinado sector, entre otros, la educación, un país gasta en moneda local y no en porcentaje del PIB per capita. En otras palabras, esto significa que los países más pobres, en caso de que deseen una educación de un estándar mínimo de calidad, deben realizar un gasto por estudiante en relación al PIB per capita superior a aquel de los países ricos. No obstante, lo que los datos presentados en el Gráfico 8 indican es que los países más ricos, en lo que se refiere a la enseñanza primaria y secundaria, realizan un esfuerzo educativo que es prácticamente el doble del promedio latinoamericano. En suma, no sólo gastan

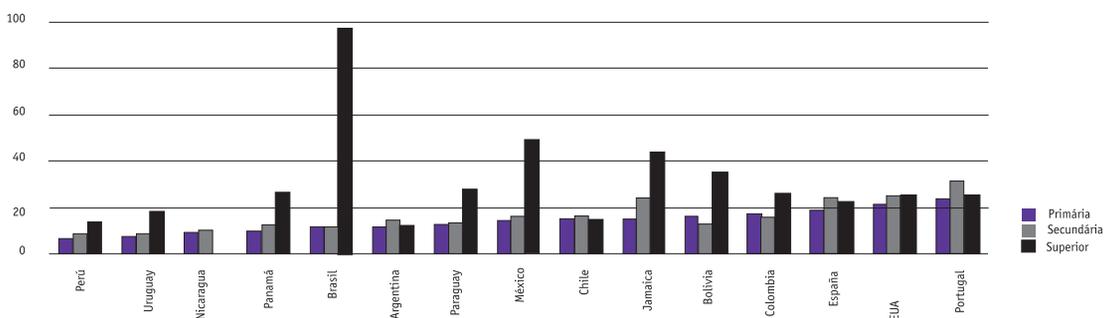
más en US\$ dólares, como también hacen un esfuerzo proporcionalmente más grande, que podrían no hacerlo, puesto que presentan un sistema educativo relativamente estable, sin grandes demandas de crecimiento o de mejoría de las condiciones de oferta, al contrario de lo que ocurre en ALC, región donde las demandas son enormes, como se ha indicado aquí.

En relación a la educación superior, se observa que sucede lo contrario: países que gastan una cifra por alumno en términos del PIB per capita muy por encima de la cifra presentada por Portugal, España y EUA. Inclusive, se cita este dato muchas veces como ejemplo de mala aplicación de los recursos públicos, bajo el argumento de que, considerando que la educación superior es elitista, sería más adecuado que la pagaran los usuarios y que los recursos actualmente destinados a este nivel de enseñanza podrían invertirse en la escuela primaria y secundaria. Aunque aparentemente tenga sentido, este argumento tiene algo de falaz puesto que, cuando se coteja la cantidad de recursos que en estos países se destinan a la educación superior, alcanzan alrededor del 20% al 25% del total, o sea, una cifra cercana al promedio de los países desarrollados y que, si se destinaran integralmente a los otros niveles de enseñanza no proporcionarían una expansión significativa. Además, en los países de ALC, el tímido desarrollo científico y tecnológico se debe a las instituciones públicas de educación superior; cerrarlas o privatizarlas significaría abandonar cualquier posibilidad de autonomía en un sector en el cual la dependencia externa ya es gigantesca.

Finalmente, cuando se comparan las cifras altas por estudiantes universitarios/as, al PIB per capita, se explican exactamente en función de su pequeño valor. Con ello, se crea un sistema de calidad de universidades públicas – y en esto Brasil talvez sea el ejemplo más representativo, pero que, al cubrir solamente una pequeña parte de la demanda, redundan en el elitismo del sector. Como buena parte de los costos de estas instituciones advienen de la investigación que producen y no necesariamente de la enseñanza, es una ilusión pensar que cobrando mensualidades de los y las estudiantes no se necesitará financiamiento mayoritariamente público. Más adecuado sería garantizar políticas afirmativas de ingreso que promuevan la diversidad étnica, regional y del perfil de ingresos de los y las estudiantes, que mejoren la calidad y reduzcan el elitismo. Es fundamental discutir también el perfil de los y las profesionales que estas instituciones educan, puesto que, aunque sean financiadas con recursos públicos cobrados de la población más pobre por medio de impuestos indirectos, muchas veces ellas y sus cursos se destacan por la falta de compromiso social.

Gráfico 7 | Gastos por alumnos como % del PIB per capita

Fuente: Global Education Digest – UNESCO (2006)



Buscando soluciones

Quizás uno de los pocos consensos que existe cuando se discute la relación entre aumento de inversiones en educación y mejoría de la calidad es que lo primero no determina necesariamente lo segundo. Políticas adecuadas de gestión de las escuelas y de los sistemas de enseñanza, como también mecanismos eficaces para destinar recursos y utilizarlos juegan un rol importantísimo en la mejoría de la calidad de la educación. A partir de este punto sobran las divergencias. De un lado están aquellos que defienden modelos basados en la gestión empresarial, en los principios del mercado, o del “casi-mercado”, que tienen como ícono las experiencias de las escuelas “voucher”, cuyo mejor ejemplo es Chile, o las escuelas “charter”, muy comunes en los EUA. Pues bien, la vasta literatura sobre el tema ya demostró que en todas esas experiencias hay exacerbación de las desigualdades en el interior del sistema, y aumento de la segregación de los grupos más vulnerables con graves peligros para la cohesión social. Brasil tal vez sea un buen ejemplo de los riesgos de esta segregación. Aunque no adopte políticas “voucher”, buena parte de la clase media estudia en escuelas privadas, red en la que muchos profesores/as que actúan en la red pública también matriculan (por medio de becas) a sus hijos/as, el país vive casi en un apartheid educativo. Aunque la escuela pública sea responsable por más del 80% de los graduados en secundaria, de la red pública salen menos del 10% de los alumnos aprobados en los exámenes de ingreso más reñidos de las universidades públicas. Entretanto, el ejemplo más interesante de este proceso de exclusión en el interior de la propia red pública es el caso chileno, discutido en el libro “La Privatización de la Educación – Estudio del Caso Chileno”, también publicado por la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación.

Están, también, los que dicen que el problema no es falta de recursos y que mejorar la calidad de los insumos (aumento de los sueldos de los profesores, o reducción de la razón estudiantes/clase) no necesariamente mejorará la calidad de la enseñanza. En general estos/as estudiosos/as tratan de probar que alterar estas variables no modifica el rendimiento de los estudiantes. Curiosamente, estas mismas personas no tienen el menor escrúpulo en matricular a sus hijos e hijas en escuelas privadas que cobran en un mes más de lo que se gasta por estudiante de la red pública durante todo un año. Hay únicamente una conclusión posible: o estas personas no creen en lo que escriben, pues matriculan a sus hijos en escuelas caras cuando podrían matricularlos en la red pública gratuita, o piensan que la sociedad latinoamericana es ingenua. El sentido común indica que existe una correlación altamente positiva entre insumos y calidad de la educación. Los padres y madres lo saben y usan todos los recursos de que disponen para matricular a sus hijos en escuelas que tengan mejores condiciones de oferta y profesores/as más preparados/as.

Consecuentemente, el punto de partida de una discusión sobre el tema debe ser el aumento de los gastos públicos en educación pública. Y este aumento no puede darse homeopáticamente pues, como señalan Morduchowicz y Duro (2007) citando a Fortune (1993), con un balde no se apaga un incendio, por muy eficiente que sea el uso del agua que se encuentra en su interior. Y el desastre educativo de ALC tiene más de 500 años. Se trata, por lo tanto, de un incendio de enormes proporciones. La forma

adecuada de plantear el tema, como destacan los mismos autores, es diferente: “en vez de interrogarnos si hay relación entre recursos monetarios y rendimiento educativo, se debería estudiar cómo recursos adicionales pueden mejorar la calidad de la educación” (MORDUCHOWICZ e DURO, 2007, p. 30).

En relación al monto del esfuerzo financiero que deben hacer los países de ALC para romper esta inercia secular, la experiencia de algunos países asiáticos, como Corea, que lograron salir de una situación no muy distinta de la que presentan los países de la región y alcanzar niveles cercanos a los de los países desarrollados, muestra que el 10% del PIB de gastos públicos en educación, en alrededor una década, puede ser una buena referencia inicial.

Dinero no basta

Como se dijo anteriormente, el aumento de los gastos en educación debe hacerse acompañar de cambios estructurales en las formas de gestión y evaluación. Y en este tema, quizás otro punto en el que talvez haya consenso sea en la importancia de la participación de las familias para garantizar la calidad de la enseñanza. Se trata, sin embargo, de un consenso aparente, dado que los distintos segmentos de la comunidad escolar presentan concepciones distintas sobre qué es la participación de la familia.

El equipo de la escuela entiende que la participación es un deber de los padres y madres para reforzar la acción y las actitudes de la escuela en relación a sus hijos/as. De tal manera que, en general, la participación se entiende en cómo ayudar a los hijos/as en las tareas, o en ir a la escuela a escuchar y aprobar las quejas que ésta tiene en relación a los estudiantes, o también, en cómo contribuir con la Asociación de Padres y Maestros, o en realizar trabajos voluntarios en la escuela. Dentro de esta perspectiva, una conversación bastante común que se escucha dentro del equipo de profesionales de la escuela dice: “los padres y las madres que necesitan presentarse a la escuela porque sus hijos tienen problemas, no vienen; el padre o la madre que viene a la escuela no necesitan venir porque son papá/mamá de un/a buen/a estudiante”. Esta visión sobre la escuela tiene su razón de ser, pues se cree que la calidad de las escuelas del pasado era buena y en ellas se graduaron buena parte de los profesionales que hoy ocupan la función de dirección o de docencia. Sucede que era una escuela altamente selectiva y excluyente y no puede servir de modelo a la escuela de calidad que atiende al conjunto de la población.

Consecuentemente, como señala Vitor Paro (2003), sólo tiene sentido hablar de participación de la comunidad en la escuela si ésta se basa en el concepto de compartir el poder, derecho de participar en las decisiones sobre el futuro de la escuela. Y, el mismo autor nos llama la atención de otro tema. En general se trabaja el concepto de comunidad escolar como si ésta fuera homogénea o tuviera intereses comunes, cuando en verdad, hay grandes diferencias de anhelos entre profesores/as y directores/as; estudiantes y profesores/as; profesores/as y padres/madres; padres/madres y estudiantes.

Por lo tanto, la única forma de garantizar que estas distintas expectativas puedan articularse en un proyecto pedagógico que tenga un mínimo de organicidad sería que la escuela se estructurara en base al principio

de la gestión democrática. Tener un proyecto pedagógico es pre-condición para que la escuela cumpla su función educativa. Como señala José Mário Pires Azanha (2000), la elaboración e implementación de este proyecto es una tarea colectiva de la que deben participar profesores/as y demás profesionales de la escuela, padres y madres, estudiantes y también la comunidad local donde la escuela está inserida. Para este autor el proyecto pedagógico es una oportunidad de que se tome conciencia de los principales problemas de la escuela, de las posibilidades de solución y se definan las responsabilidades colectivas y personales para solucionarlos. Como manifiesta el autor: “nada más, sin embargo esto es mucho y muy difícil” (p.3).

Consecuentemente, para garantizar que el proyecto pedagógico sea algo más que un papel en la gaveta del/ de la director/a, dos aspectos son fundamentales: que se constituyan instancias colectivas de gestión y la manera como se elige al/la director/a de la escuela. En relación al primero, cita a los colegiados escolares, compuestos por profesionales de la escuela, padres/madres, estudiantes y representantes de la comunidad local donde se encuentra la escuela (asociaciones de barrio, por ejemplo). Para que de hecho contribuyan a la calidad de la enseñanza es importante que el/la directora/a de la escuela no sea el/la presidente del colegiado y que los usuarios de la escuela formen, como mínimo, la mitad de los miembros. Además, es necesario que el colegiado pueda deliberar sobre los principales temas relativos al funcionamiento de la escuela (aprobación del proyecto pedagógico, evaluación del personal, incluyendo al equipo de dirección, aprendizaje de los estudiantes, aplicación de los recursos financieros, etc.). Sin embargo, considerando la tradición autoritaria que caracteriza a la gestión de las escuelas del continente y que remonta a la colonización de los países ibéricos, fortalecer estas instancias depende de una política consistente en esa dirección.

Lo que la experiencia brasileña indica, por ejemplo, es que en general el equipo de la escuela, por disponer de más conocimiento sobre la legislación y poder superior en el ámbito de la comunidad escolar, tiende a instrumentalizar a los colegiados en defensa de sus intereses, de tal forma que, cuando se analizan las deliberaciones de estas instancias, o ratifican decisiones ya tomadas por los organismos de educación, o tratan temas desagradables como expulsión de estudiantes indisciplinados/as o formas de conseguir recursos financieros para la escuela (PINTO, 1996). Podemos llamar dicho proceso de democracia de la responsabilidad, o sea, las instancias colectivas de decisión son llamadas a participar cuando hay problemas que solucionar, lo que, naturalmente, tiende a ahuyentar a padres/madres, estudiantes y también a profesores de los colegiados.

Paralelamente al fortalecimiento de los colegiados hay que fortificar también a las instancias de mediación en el interior de la escuela como gremios y representaciones de profesionales de la educación, para que las decisiones tomadas por los colegiados encuentren respaldo en los distintos segmentos, fortaleciendo el concepto de representación legítima. Finalmente, es imprescindible que el equipo de dirección de la escuela sea escogido con la participación de la comunidad. Dicho procedimiento es fundamental para ultimar la concepción que se defiende aquí de que sólo es posible que haya calidad en la educación si la escuela posee un proyecto y si este proyecto es fruto de la construcción colectiva que involucre a todos los interesados en su implementación y a todos aquellos que serán impactados por sus efectos – en particular, los estudiantes. En general, escuelas consideradas de buena calidad, en regiones donde en general se espera lo contrario (zona rural, barrios pobres y periféricos), se caracterizan por la existencia de un liderazgo legítimo y estable,

que respeta y es respetado por la comunidad local, que forma un equipo cohesivo en torno de un proyecto pedagógico estable, y que desarrolla un proyecto de largo plazo, sin la búsqueda de resultados inmediatos en pruebas estándares, por ejemplo.

No basta, entretanto, fortalecer la participación de la comunidad en el ámbito de la escuela si las instancias locales y regionales de educación continúan siendo administradas de forma centralizada. En este particular, la experiencia de los Consejos Distritales (School Board) de los EUA es muy interesante, pues el verdadero organismo de gestión del sistema son ellos y son los que reciben los recursos locales, estatales y federales; a los consejeros electos por la comunidad local (en general padres y madres) les cabe definir las prioridades y metas y evaluar los resultados. Aunque las experiencias de las escuelas “voucher” y “charter” en los EUA hayan surgido exactamente como respuesta a las críticas del sistema distrital, las evidencias acumuladas demuestran que el camino no es introducir formas de mercado que tengan por base el “derecho de elegir” que vale únicamente para pocos (los mas abastecidos) y sí recuperar los elementos de democracia directa presentes en los consejos distritales que quedaron amortecidos al adensarse la población y aumentar las disparidades del ingreso y del gasto/estudiante entre los distritos. O sea, la salida es ir hacia adelante, no debe haber menos sino más democracia.

Los autoritarios de turno y los defensores de los modelos de mercado argumentan que los modelos democráticos tienden a ser poco eficientes y a producir desperdicio de recursos. Lo que los defensores de los modelos de mercado no muestran es la gran cantidad de negocios que se abren y quiebran por cada uno que sobrevive. ¿Qué eficiencia es esta? ¿Cuántos billones de dólares de la riqueza social producida son desperdiciados en las quiebras de grandes y pequeñas empresas? Puede ser un buen modelo para generar lucro, pero no es bueno para administrar a la sociedad e instancias sociales como la educación. A propósito, el ansia inagotable por el lucro, muelle propulsor de la sociedad capitalista, es la gran responsable por las enormes disparidades entre países y en el interior de estos, factor que obstaculiza sobremano la construcción de una escuela de calidad para todos y todas.

Se defiende aquí, por lo tanto, un sistema de gestión construido bajo la égida de consejos existentes en ámbito local, regional y nacional, y que las instancias no-locales realicen el seguimiento y la evaluación de las escuelas como un todo en su respectiva jurisdicción, actuando también como instancia de apelación de las decisiones locales. Se entiende que los recursos deben venir de las esferas nacional, regional y local con destino a los consejos locales, y al transferirlos debe garantizarse a cada estudiante de cualquier región del país un gasto mínimo anual, que respalde la oferta de enseñanza de calidad. Si hay eventuales diferencias en el gasto por estudiante que sea para reducir las diferencias que advienen de las distintas condiciones socioculturales de las familias y no para reforzarlas, como sucede hoy en día.

Finalmente, no hay cómo pensar en educación de calidad sin un adecuado sistema de evaluación. Históricamente, los sistemas fueron construyendo mecanismos de evaluación (muchas veces, de inspección) integrados por profesionales (inspectores y supervisores de enseñanza) que pertenecían a la misma red que se pretendía evaluar. Se trata evidentemente de un sistema de evaluación interna que tiene pocas chances de presentar resultados pues hay un claro constreñimiento de parte de estos profesionales cuya función, al fin y al cabo, es evaluar a sus propios/as colegas de universo profesional.

Además, considerando que buena parte de los problemas educativos del continente adviene de políticas implementadas por los/as gestores/as educativos/as (los/as mismos gestores/as que contratan a estos/as evaluadores/as), es mínima la posibilidad de una evaluación independiente e imparcial. La experiencia demuestra que estos/as profesionales, en general en pequeña cantidad, cuando visitan las escuelas, se limitan a reunirse con el/la director/a para tomar un café y analizar los papeles y ver si encuentran algún problema burocrático. ¡Ir a una clase, ni pensar! Para una cosa, entretanto, estos/as profesionales son útiles: aunque buena parte de ellos sea titular contratado y estable, salvo excepciones de praxis, están listos a colaborar en la implantación de reformas definidas por los organismos centrales – muchas de ellas con la participación directa o con la garantía del Banco Mundial, que le son impuestas verticalmente a las escuelas y que le han hecho tanto mal a la educación en el continente.

Como alternativa a este modelo, y en incremento, surgen los exámenes “de producto”, que pretenden evaluar la calidad de la enseñanza ofrecida por escuelas o sistemas de enseñanza por medio del análisis del rendimiento de los/as estudiantes en pruebas estándares. Como señala Sandra Zákia de Sousa (2003), un modelo de evaluación pautado por esta lógica tiende a provocar un estímulo a la competencia entre instituciones de enseñanza y en el interior de ellas, provocando impactos negativos en el currículo, ya que estos tienden a pautarse únicamente por el conocimiento que se exige en las pruebas y por el modelo de opción múltiple. Además, en lo que refiere a la gestión de las escuelas, tiende a fortalecer los mecanismos discriminatorios. Por medio de la divulgación en los medios de los resultados de las escuelas en estas pruebas, se inicia un proceso perverso: los/as profesores/as y directores/as más experimentados/as y cualificados/as huyen de las escuelas donde estudian los niños más vulnerables; en realidad, se refuerza este movimiento, pues ya existe y causa daños, especialmente en los colegios ubicados en la zona rural o en la periferia de las ciudades grandes y medianas. Conjuntamente, se da también una fuga de las escuelas de niños, cuyas familias tienen un poco más de condiciones y capital cultural, en búsqueda de escuelas de calidad superior, ampliando las desigualdades del sistema, en proceso similar al que ocurrió en el sistema “voucher” en Chile.

En Brasil ocurre una variación de este fenómeno por medio de concursos de becas de estudio ofrecidas por las escuelas privadas a los estudiantes con mejor rendimiento de las escuelas públicas. Con esta estrategia bastante agresiva de las escuelas privadas, la red pública pierde a sus estudiantes más preparados/as y que podrían ayudar a mejorar el rendimiento del conjunto de los y las estudiantes por medio del fenómeno nominado ‘efectos de los pares’ (peer effect).

Un sistema de evaluación que no tenga como referencia la lógica del premio o del castigo, lógica que ha caracterizado a la historia de buena parte de las escuelas de ALC, antes de todo, debe estar integrado por varios instrumentos. En primer lugar, este sistema no puede estar conectado a los organismos gestores de educación en el ámbito del Ejecutivo (Ministerio de Educación, secretarías estatales y municipales de educación), sino vinculado directamente a los consejos de educación. Debe tener un instrumento de auto-evaluación que se aplique en las escuelas para que éstas puedan hacer un diagnóstico esmerado de sus problemas.

Además debe crearse un sistema de evaluación externa por pares (como sucede, en general, en la educación superior). En ambos procesos es fundamental la participación de los padres, madres y estudiantes, pues son ellos los que más sufren los efectos de la educación de baja calidad. Un sistema así puede incluir pruebas de conocimiento, pero éstas dejan de ocupar el centro del proceso y sirven más para expresar características de los niños y jóvenes y menos de las escuelas y sistemas. Las pruebas no pueden transformarse en instrumentos de premio o de castigo, como el sentido común y los medios valoran, pues cuando esto sucede se sabe de antemano quienes serán los/as premiados/as (los/as niños/as de familias con capital cultural superior) y los/as castigados/as (las personas pobres y desheredadas de siempre).

Para hacer viable, entretanto, un proceso de esta naturaleza es necesario que los trabajadores de la educación cambien la concepción que históricamente (PATTO, 1992) les fue inculcada y que forma una coraza inexpugnable en sus mentes. Se trata de la visión de que los factores que impiden que los niños de las familias más pobres permanezcan con éxito en la escuela están vinculados al hecho de que dichas familias, en general, no valoran la educación de sus hijos y que la “desestructuración” de sus hogares les impide que presenten un aprendizaje adecuado. Esta concepción se origina dentro de la sociedad colonial esclavista que siempre vinculó la pobreza a la indolencia y a la criminalidad. Sometidos a condiciones deshumanas de trabajo y subordinados a una formación escolar inadecuada (desde los primeros años escolares hasta la graduación superior en cursos de licenciatura), muchos/as profesionales terminan culpando a los/as niños/as y a sus familias por el fracaso escolar.

Presentados por los medios como los/as responsables del momento por el bajo rendimiento de los/as estudiantes, los/as trabajadores/as de la educación, sintiéndose acosados/as, atribuyen la responsabilidad a los que están más cerca y son el eslabón más débil de la cadena, a los padres y estudiantes –, sin fijarse en que la única posibilidad de cambiar el cuadro aquí presentado es tener estos segmentos no como adversarios, como sucede hoy en muchas escuelas, sino como aliados. Sin una alianza estratégica entre profesionales de la educación, estudiantes y padres y madres, difícilmente esta coyuntura se invertirá. Para que se lleve a cabo, se necesita un cambio en la concepción que buena parte de los/as educadores/as tienen en relación a los/as niños/as pobres y sus familias.

EL DESAFÍO DE PENSAR EN PROPUESTAS DE FINANCIAMIENTO QUE PROMUEVAN UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD CON EQUITAD EN LA REGIÓN

La región ha tenido algunas experiencias interesantes con miras a garantizar un nivel estable de recursos para el financiamiento de la educación. Hay también, como parece ser el caso chileno, experiencias que no valen la pena que se diseminen pues tienden a aumentar las disparidades dentro del sistema educativo. De cualquier manera, el primer paso tiene que ser un esfuerzo colectivo de todos/as los/as que estudian la educación en el continente, de los/as que trabajan en distintas escuelas y niveles de enseñanza, de los sindicatos, de los movimientos sociales, de las entidades estudiantiles y de padres y madres, proponiéndose el intercambio de experiencias, negativas o positivas. Este artículo, como no podría dejar de ser, manifiesta una mirada brasileña sobre el tema, y Brasil y los/as brasileños/as todavía conocen muy poco la riqueza y la diversidad de ALC. Precisamente, las propuestas que aquí se sugieren tienen la característica de esta falta de

conocimiento y reflejan la convivencia del autor con los desafíos del financiamiento de la educación en Brasil. Tal vez sirva de consuelo que este país, en las últimas décadas, experimentó importantes cambios legales e institucionales en relación a la oferta y al financiamiento de la educación y la discusión de los efectos de estas medidas puede ser útil al proceso de intercambio de experiencias.

El primer punto que se puede destacar cuando se piensa en financiamiento de la educación se refiere a la discusión sobre la porción de la riqueza social que pasa a manos del Estado en forma de impuestos. Los países que tienen los mejores niveles educativos del mundo son también los que tienen alta carga tributaria. Por lo tanto, quien defiende la educación pública de calidad debe defender una tributación significativa (índices por encima del 30% del PIB, por lo menos). Entretanto, si la economía es pobre, y el PIB pequeño, de poco sirve una carga elevada de tributos. Para crecer de forma sostenible, aun considerando los límites del crecimiento posible en un capitalismo con crisis cada vez más convulsivas, estos países deben hacerle frente al desafío de mejorar la distribución de los ingresos. Para tal, son fundamentales políticas de emergencia de distribución de ingresos (como demuestra el ejemplo exitoso del Programa Bolsa Familia en Brasil que, a bajo costo, logró reducir el porcentaje de la población que vivía por debajo de la línea de pobreza y de indigencia) junto con acciones de naturaleza más estructural como la reforma agraria; la ampliación del crédito a segmentos de bajos ingresos; inversiones en proyectos de economía solidaria, educación, ciencia y tecnología, etc.

Tan importante como ampliar la carga tributaria es estar atento a quienes afecta. Históricamente, en ALC, la mayor parte de los tributos es de naturaleza indirecta y grava a los más pobres. Esto deriva de políticas deliberadas de los grupos dominantes que retienen el poder político y económico y elaboran una legislación tributaria que implica en menor carga para las clases detentoras de capital. Pero, adviene principalmente, de la ausencia de base importante que establezca una tributación sobre los ingresos y los bienes, ya que, en virtud de la enorme desigualdad, una buena parte de la población no sufre el impacto de esta tributación. Por esta razón, se grava el consumo y en ese momento los pobres no logran escapar. Proceso análogo sucede en relación a los destinatarios de los ingresos de impuestos. Como ya se comentó, parte importante de los tributos recaudados no se destinan a las políticas sociales, que sería su propia razón de existir, su fuente primaria de legitimidad, sino que son canalizados, en forma de pago de intereses y amortizaciones de la deuda pública, a los clanes más poderosos que, con sus "ahorros" compran títulos de los gobiernos. Además, parte significativa es destinada a los gastos militares cuya principal función es impedir que los/as desheredados/as del país exijan una parte más justa en la distribución de la riqueza construida por ellos/as. Consecuentemente, no hay como pensar en financiar una educación de calidad sin que haya un sistema tributario mínimamente justo que garantice un flujo estable de recursos a las políticas públicas.

El segundo punto se refiere a cómo garantizar que una parte de este ingreso tributario se oriente hacia la educación. En este caso, la experiencia brasileña puede servir de ejemplo a otros países. Brasil, desde 1934 (con idas y retrocesos), incluyó en la Constitución Federal un precepto que establece que un porcentaje mínimo del ingreso en calidad de impuestos debe destinarse al mantenimiento y desarrollo de la enseñanza. Se llama vinculación constitucional de recursos. En los períodos en que estuvo en vigor (no constaba en las

Constituciones de los períodos dictatoriales), pudo garantizar un nivel mínimo de recursos a la educación. Actualmente, como mínimo, el 18% del ingreso de impuestos del gobierno central y el 25% del ingreso de impuestos de los Estados y municipios (incluidas las transferencias de un ente federado a otro) deben destinarse a la educación.

Uno de los problemas que se observan en relación a estos porcentajes destinados a la educación es que afectan los impuestos que el gobierno recibe por lo que, especialmente el gobierno federal, comenzó a crear otras figuras tributarias (contribuciones sociales y económicas) para huir de la vinculación. Otro problema también es que los gobiernos en sus distintos niveles comenzaron a inflar sus gastos en educación, incluyendo actividades de naturaleza asistencial o de seguridad social, lo que originó la aprobación de legislación especificando qué serían y qué no serían gastos en educación, la cual, todavía, dejó algunos vacíos (el tema de los jubilados del área de la educación, por ejemplo, no está reglamentada). Así, por ejemplo, la ley define que alimentación escolar no puede ser contabilizada para efectos de control del cumplimiento del porcentaje definido por la Constitución. En cambio, el material didáctico y el transporte escolar son considerados gastos con la enseñanza. No obstante los avances que representa la vinculación y la constatación de que, si no existiera, sistemáticamente los gastos en educación disminuirían, en los últimos 25 años no se pudo impedir que los gastos públicos en educación en Brasil se hayan quedado por debajo del 4% del PIB (CASTRO, 2007).

Una estrategia que también parece interesante es la definición en ley, como hizo Argentina (2005), de un porcentaje del PIB que debe destinarse a la educación, explicitando la responsabilidad de cada nivel de gobierno, en el alcance de esta meta. En el caso de ese país, el objetivo es llegar al 6% del PIB en inversiones públicas en educación hasta el 2010. Se cree que en el caso argentino también deba surgir el problema que tiene Brasil de definir legalmente cuáles no son gastos en educación.

Brasil también adoptó la experiencia de los fondos estatales que concentran parte de los recursos estatales y municipales que ya están, constitucionalmente, destinados a la educación en un fondo único, de ámbito estadual y hacia donde los recursos son transferidos automáticamente en base a las matrículas en las respectivas redes de enseñanza y considerando factores de ponderación que toman en cuenta el nivel de enseñanza en que el/la estudiante está matriculado/a. Constituido como un fondo exclusivo para la educación primaria, el Fondo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) actualmente abarca a toda la educación básica (Educación Infantil, Educación Primaria y Secundaria) y se llama Fondo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). El gobierno federal proporciona un pequeño complemento (el 10% de la suma total de los recursos estatales y municipales del país transferidos al fondo) para los Estados más pobres.

La experiencia demostró, entretanto, que, si los fondos han sido positivos reduciendo las disparidades dentro de los Estados, permanecen todavía las desigualdades regionales. En 2009, por ejemplo, la diferencia de la cifra por alumno disponible en el fondo, entre el Estado que tenía la cifra más alta y los que se quedaron en la cifra mínima, era superior a dos veces. Además, las cifras disponibles por alumno todavía son insuficientes para garantizar un estándar mínimo de calidad. Otro problema de la política de los fondos es que genera un

efecto Robin Hood dentro del Estado, o sea, hay una transferencia de recursos de los municipios más ricos hacia aquellos más pobres. Este hecho podría ser positivo, representando más justicia fiscal. Sin embargo, como los “municipios más ricos” todavía son, en realidad, pobres, ocurre una socialización de la miseria.

Finalmente, como en Brasil existen escuelas administradas por los Estados y otras administradas por los municipios, la política de los fondos, que condiciona la transferencia del recurso a la matrícula del alumno, generó un gran incremento de la matrícula municipal con el objetivo únicamente de ampliar sus escasos recursos tributarios. Se aproxima el riesgo de que haya una sobrecarga de responsabilidades sobre los municipios en las áreas de educación y salud, y el peligro de colapso a mediano plazo de estos servicios, pues las municipalidades constituyen el nivel más pobre de la federación. Además, el Fundeb termina en 2020 (PINTO, 2007).

De cualquier manera, la experiencia del Fundeb, ciertamente puede ser perfeccionada desarrollando un fondo único nacional, en el que participe más activamente el gobierno federal que sí tendría condiciones de reducir las disparidades en el gasto por alumno entre los Estados y entre los municipios ricos y los más pobres. Otro punto que la experiencia del Fundeb señala es sobre la necesidad de discutir las variaciones del costo estudiante, considerando los distintos niveles escolares y la ubicación de las escuelas (urbanas x rurales). Particularmente las escuelas rurales tienden a ser perjudicadas en el sistema de los fondos, pues como el mecanismo de financiamiento se basa en el número de estudiantes, estas escuelas, por ser pequeñas, tienen propensión a no presentar economías de escala. Para solucionar este problema la cifra a transferirse por estudiante debería ser más elevada, lo que encuentra resistencia de parte de los poderes públicos.

Una experiencia reciente que se está trabajando en Brasil y que partió de un esfuerzo de movilización en el ámbito de la sociedad civil, a través de la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación, es la definición de un valor mínimo de gasto por alumno para que se garantice una enseñanza con un estándar mínimo de calidad en todas las escuelas del país. La idea es relativamente sencilla. Basándose en una serie de disposiciones legales existentes en el país, que garantizan el principio de la educación de calidad para todos y todas y que establecen la fijación de insumos mínimos para hacer viable esta calidad, se trató de explicitar qué serían estos insumos y su cualificación y cuantificación en términos monetarios, desembocando en una cifra por alumno en los diferentes niveles y modalidades de enseñanza. Se utilizó la nomenclatura Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQI), en la que la “I” indica que no se trata del punto de llegada, de la escuela de nuestros sueños, sino de un nivel inicial, que crecerá con el tiempo, y que garantizará las condiciones básicas de funcionamiento de todas las escuelas. El concepto que rige la propuesta del CAQI es que para que se tenga un resultado de calidad (alumno educado) los procesos deben tener calidad y para tal los insumos deben ser adecuados. Esta fue la experiencia seguida por los países que hoy tienen educación de calidad bastante superior a la que ofrecen las escuelas de ALC. Un país como los EUA que gasta US\$600/mes en cada uno de sus estudiantes, tiene derecho a pensar que el problema puede radicar en la mala utilización de los recursos, si estos no aprenden lo básico. Pero la situación de ALC donde la mayoría de los países no gasta más que US\$60/mes, en promedio, y en los que hay grandes disparidades entre las escuelas de cada país, extraño sería que la enseñanza fuera de calidad.

Por medio de un proceso participativo en el que, a través de talleres de trabajo, en los que participaron profesionales de la educación, especialistas y estudiantes, se fueron definiendo los insumos que deben garantizar el CAQI para alcanzar la calidad. Se estipularon los pisos salariales, la razón máxima de estudiantes/clase, la jornada mínima de los alumnos. También se listaron una serie de insumos que se les debe garantizar a todas las escuelas del país, a saber: bibliotecas (con encargado habilitado); laboratorios de ciencias e informática equipados y con recursos para mantenimiento y reposición de equipos; cancha de deportes cubierta; estructura para alimentación; espacio multiuso para actividades culturales y reuniones colectivas. También se previó destinar un monto de recursos directamente a la escuela, cuya utilización quedaría a criterio del colegiado escolar, para el mantenimiento del edificio y de los equipos y para la realización de pequeños gastos que permitan que la propia escuela solucione necesidades que surgen habitualmente en su cotidiano sin tener que depender de la cara y lenta burocracia de los organismos centrales de educación. Todas las transferencias de recursos tendrían como referencia el tamaño de la escuela (área construida) y el número de estudiantes. Adicionalmente, se pensó en destinar una cifra mensual calculada por estudiante al desarrollo de proyectos educativos de los docentes en sus disciplinas o, preferentemente, proyectos pedagógicos integrados que involucren un grupo mayor de profesionales de la escuela. Se previó reservar recursos anuales para el entrenamiento de todos/as los/as profesionales de la escuela y para la administración central de los sistemas de enseñanza.

La cifra del CAQI a que se llegó, en valores de 2005, es US\$1.343 (valores en US\$ PPP). Esto, previendo un piso salarial para los profesores de nivel Normal (secundaria) de US\$780 y de nivel superior (licenciatura plena) de US\$1.164 y una jornada semanal de trabajo de 40 horas, 2/3 de las cuales en actividades con los alumnos y las demás en acciones de planeamiento y evaluación.

Creemos que una combinación de la vinculación de un porcentaje del ingreso de impuestos (modelo brasileño), asociada a la fijación de un porcentaje mínimo del PIB destinado a la educación (modelo argentino), articulada con la propuesta de un gasto mínimo por alumno (CAQI), pueda ser un buen punto de partida para discutir, en el ámbito de la región, la construcción de un estándar de financiamiento que haga viable la enseñanza de calidad para el conjunto de la población. Es evidente que, la experiencia latinoamericana es mucho más rica y compleja que las vertientes que relatamos aquí; nuestro objetivo fue tan sólo provocar el debate y compartir experiencias.

Fuentes Bibliográficas

AÇÃO EDUCATIVA Indicadores de qualidade da educação. São Paulo: Ação Educativa, 2004. En <http://www.educarede.org.br/educa/includes/download.cfm?dir=textoapoio\arquivos&arquivo=arquivo532.pdf>

ARGENTINA. Ley de Financiamiento Educativo. Diciembre de 2005. En: <http://www.sde.gov.ar/Educacion/leyfinancedu.php> . Consultada en 20/03/2009.

AZANHA, J.M.P Proposta pedagógica e autonomia da escola. En http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/constr_prop_p018-024_c.pdf

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação/Global Editora, 2007.

CASASSUS, J. A escola e a desigualdade. Brasília: Líber Livro Editora, UNESCO, 2007.

CASTRO, J. A. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. Educação & Sociedade, v. 28, n. 100, p. 857-876. São Paulo, octubre de 2007.

CEPAL Panorama Social de América Latina - 2007 cap.III versión no editada. 2008

FORTUNE, J.C. Why production function analysis is irrelevant in policy deliberations concerning educational funding equity. Em Education Policy Analysis Archives. V. 1, nº 11, 1993.

IBGE Censo Demográfico. Rio de Janeiro, 2000

MORDUCHOWICZ, A.; DURO, L. La inversión educativa en América Latina y el Caribe. Las demandas de financiamiento y asignación de recursos. Buenos Aires: IIPE-Unesco, 2007.

PARO, V. Gestão democrática da escola pública. São Paulo: Ática, 2003.

PATTO, M. H. S. A família pobre e a escola pública: Anotações sobre um desencontro. São Paulo, Psicologia USP, 3(1-2), 107-121, 1992

PINTO, J.M.R A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. Educação & Sociedade, v. 28, n. 100, p. 877-897. São Paulo, octubre de 2007.

PINTO, J.M.R Administração e liberdade: um estudo do Conselho de Escola à luz da Teoria da Ação Comunicativa de Jürgen Habermas. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1996.

SOUSA, S.M.Z.L Possíveis impactos das políticas de avaliação no currículo escolar. São Paulo, Cadernos de Pesquisa, n. 119, julho/ 2003

UNESCO Global Education Digest. Montreal: UNESCO, 2006.

UNESCO Primer estudio internacional comparativo. Santiago de Chile, 1998.



