

CAPÍTULO 8

**EL FINANCIAMIENTO DE LAS
METAS 2021. UN ESFUERZO
SOLIDARIO PARA INVERTIR
MÁS Y MEJOR**

Las propuestas que en el presente documento se formulan no pretenden ser una exigencia a los países sin tener en cuenta su situación ni el esfuerzo económico que su logro en el tiempo establecido les va a suponer. Por el contrario, parten de las condiciones en las que cada país se desenvuelve, como se ha expuesto en el capítulo segundo, y de las metas que se han dado a sí mismos, según se recoge en el capítulo tercero.

Al mismo tiempo, se pretende que los países perciban la voluntad colectiva de trabajar juntos y de ayudarse mutuamente en la consecución de las metas propuestas. De ahí el compromiso de una serie de programas de acción compartidos, que se acaban de describir en el capítulo anterior. De ahí también la voluntad de incrementar la solidaridad internacional con los países con mayores dificultades y la propuesta de crear un Fondo Internacional Solidario para la Cohesión Educativa.

Estas iniciativas necesarias no evitan la importancia de proceder al estudio del coste económico de las metas planteadas para toda la región y su concreción para cada país. Es un estudio que exige un acuerdo inicial sobre las metas propuestas, sus indicadores y sus niveles de logro para proceder después, con tiempo suficiente, a calcular la financiación necesaria. Parece pues conveniente avanzar en este acuerdo antes de abordar el financiamiento de las metas.

Sin embargo, los trabajos previos de la OEI para establecer el coste de una de las metas emblemáticas para la educación iberoamericana, lograr la superación del analfabetismo en 2015, permiten presentar un ejemplo de lo que podría ser el estudio de la financiación de las diferentes metas que en este proyecto se presentan. El siguiente texto, por tanto, debe contemplarse con esta perspectiva ejemplificadora del trabajo que queda por hacer a lo largo de 2009. Posteriormente, cada uno de los países tendría que establecer un plan de financiamiento para el logro de las Metas en su país y se deberá acordar el Fondo Internacional Solidario que ayude a los países y a las regiones con mayor retraso educativo al logro de las Metas.

Costos y financiamiento del plan iberoamericano de alfabetización

Poner en marcha el Plan Iberoamericano de Alfabetización implica no sólo mayores recursos financieros sino también un uso más eficiente de los recursos económicos y humanos disponibles a nivel local, nacional y regional. Se requieren más iniciativas y esfuerzos creativos para hacer buen uso de los recursos existentes y para movilizar nuevos recursos a nivel nacional e internacional.

Costos del Plan

Universalizar la alfabetización conlleva unos costos fijos y otros que varían en función de la población atendida. Los costos fijos corresponden al funcionamiento de las estructuras de alfabetización y educación de personas jóvenes y adultas de los países. Estos costos no se incluyen en el Plan Iberoamericano de Alfabetización pues son costos ya asumidos y financiados por los países en su trabajo habitual de alfabetización y educación de adultos. La estructura existente hoy en los países es suficiente, en la mayoría de los casos, para acometer la superación del analfabetismo. Por tanto, el Plan Iberoamericano de Alfabetización sólo supondrá mayores costes derivados de la ejecución de los programas.

La población a la que se dirige el Plan son las personas jóvenes y adultas analfabetas en la región (más de 34 millones de personas), a los que hay que agregar las personas que cada año ingresan en esa condición, si bien ese contingente tenderá a decrecer en la medida en la que se progresa en la universalización, retención y calidad de la educación primaria. Esa población debería incorporarse a programas que contemplen la alfabetización inicial y la continuidad educativa hasta la certificación de la educación básica de jóvenes y adultos.

- > La duración promedio de estos programas en la región es de tres años, un primer año para el aprendizaje de la lectura, la escritura y el cálculo básico (alfabetización) y otros dos posteriores para profundizar en y ampliar las competencias adquiridas hasta obtener el certificado de educación básica para personas jóvenes y adultas.
- > El costo promedio per cápita de cada año es de 40 dólares, con la siguiente composición promedio de dicho costo:

Cuadro 8.1

Distribución promedio de los costos de los programas de alfabetización

Facilitadores/Alfabetizadores	40%
Formación	20%
Materiales	20%
Seguimiento	20%
Total	100%

Por tanto, es posible dar una idea aproximada de los recursos necesarios para superar el analfabetismo en la región utilizando una cifra uniforme de 120 dólares por persona sin variaciones entre los países. Con estos cálculos, la superación del analfabetismo absoluto en Iberoamérica al año 2015 ascendería a unos 4.000 millones de dólares, lo que implica un gasto anual promedio de 450 millones de dólares durante 9 años (entre el 2007 y el 2015).

A partir de la estimación de costos unitarios y con la información facilitada por cada país sobre la población analfabeta existente en la actualidad, se pueden estimar los costos desagregados por países durante el próximo decenio según recoge el *Cuadro 8.2*²². Esta aproximación general a los costos de universalizar la alfabetización se complementará con un análisis detallado de los costos en cada país.

Cuadro 8.2

Aproximación a los costos de universalizar la alfabetización en iberoamérica antes del 2015

PAÍS	Población analfabeta	Recursos totales necesarios (USD)
ARGENTINA	730.038	87.604.560
BRASIL	14.654.000	1.758.480.000
BOLIVIA	670.075	80.409.000
COLOMBIA	2.476.502	297.180.240
COSTA RICA	133.087	15.970.440
CHILE	480.865	57.703.800
ECUADOR	672.478	80.697.360
EL SALVADOR	759.927	91.191.240
GUATEMALA	1.817.596	218.111.520
HONDURAS	1.302.002	156.240.240
MÉXICO	5.747,813	689.737.560
NICARAGUA	1.095.765	131.491.800
PANAMÁ	168.140	20.176.800
PARAGUAY	191.683	23.001.960
PERÚ	2.211.093	265.331.160
REPÚBLICA DOMINICANA	736.698	88.403.760
Total	33.847.762	4.061.731.440

Fuente: OEI, a partir de costes promedio de los programas actuales de alfabetización y educación básica de los países.

²² Cuba, España, Portugal, Uruguay y Venezuela no figuran en el Cuadro por tener ya tasas de analfabetismo inferiores al 3%. Argentina sí figura porque aunque sus tasas son también inferiores al 3%, tiene un plan específico dirigido a atender a la población analfabeta que aún queda en el país.

El cronograma de atención a la población iletrada seguiría, en general, la secuencia tipo que a continuación se expone:

Cuadro 8.3

Cuadro 4. Distribución de la población a atender (en millones)

	Total población a atender	Alfabetización	II Año de Educación Básica de Jóvenes y Adultos	III Año de Educación Básica de Jóvenes y Adultos	TOTAL población atendida
	34				
1 ^{er} año		(1) →			
2 ^o año			→		
3 ^{er} año				→	
4 ^o año					
5 ^o año					
6 ^o año					
7 ^o año		→			
8 ^o año			→		
9 ^o año					34

(1) Cada cohorte de acceso o de continuidad anual de educandos se sitúa en un promedio de 4,85 millones de adultos en toda Iberoamérica.

Financiamiento del Plan

La estructura financiera del Plan Iberoamericano de Alfabetización estará compuesta por distintas aportaciones. En primer lugar, la procedente de los Estados, como primeros responsables de la alfabetización de sus ciudadanos en el marco de sus políticas nacionales. Cuando estos recursos no sean suficientes, se buscará complementarlos con recursos procedentes de la cooperación internacional.

La gestión del financiamiento interno es una actividad propia de los responsables de cada país, así como la búsqueda de recursos de cooperación internacional, actividad esta última en la que la OEI y la SEGIB prestarán su más amplia colaboración.

Financiación nacional de la alfabetización

Durante el año 2007, cada país fijará los costos de superar el analfabetismo y determinará aquellos que puede asumir con cargo al presupuesto educativo nacional y otros recursos internos. La diferencia entre el costo del Plan de superación

del analfabetismo del país y la financiación nacional disponible permitirá calcular, en su caso, las necesidades externas de financiación, por países y a nivel regional.

Naturalmente, la situación de partida de la alfabetización en cada país marca ya diferencias. Aunque México y Brasil son los países donde más personas iletradas hay y, por tanto, mayor será la inversión necesaria en cifras absolutas, sin embargo, los mayores porcentajes de población iletrada se encuentran en Centroamérica por lo que es en estos países donde mayor es el desafío.

Para analizar las perspectivas financieras de universalizar la alfabetización en los países nos fijaremos en dos datos: por un lado, el origen nacional o externo de la financiación actual de la alfabetización en cada país y por otro lado, si los planes nacionales actuales contemplan la universalización de la alfabetización antes de 2015 o si sus metas son más reducidas. El Cuadro 5 muestra una primera aproximación a las diferentes perspectivas de financiación de los países según estas dos variables:

Cuadro 8.4
Perspectivas financieras de la alfabetización

Financiación de la alfabetización en 2006	Financiación nacional	<p>CUADRANTE 1 <i>No necesitarían recursos adicionales</i></p> <p>Argentina, Brasil, Ecuador, Venezuela</p>	<p>CUADRANTE 2 <i>Tienen posibilidades de necesitar recursos adicionales si amplían sus compromisos</i></p> <p>Chile, Guatemala, México, Panamá, Uruguay</p>
	Financiación mixta con recursos nacionales y cooperación internacional	<p>CUADRANTE 3 <i>Necesitarán recursos adicionales, internos o externos</i></p> <p>Bolivia, Costa Rica, Paraguay</p>	<p>CUADRANTE 4 <i>Necesitarán mayores recursos, internos o externos, si amplían sus compromisos</i></p> <p>Colombia, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Perú, República Dominicana</p>
		Cuenta con un Plan que contempla la superación del analfabetismo antes de/en 2015	Las metas del Plan nacional no alcanzan la superación del analfabetismo antes de/en 2015
		Plan Nacional de Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos	

Fuente: OEI, a partir de planes nacionales de alfabetización de los países 2006.

Además, la capacidad de los países para financiar la superación del analfabetismo también dependerá del nivel y evolución que presente el producto interno bruto en los próximos años y, sobretodo, de la fracción que de éste se destine al gasto público en educación y del porcentaje de dicho gasto destinado a alfabetización y a educación básica en cada país. En coherencia con la voluntad de los Gobiernos iberoamericanos de superar el analfabetismos en la región, los Gobiernos deben incrementar progresivamente el porcentaje del gasto educativo destinado a alfabetización y educación básica de personas jóvenes y adultas, teniendo en cuenta que los compromisos internacionales²³ recomiendan destinar al menos el 3% del gasto educativo nacional a programas de alfabetización y educación básica de adultos y que el promedio actual destinado por los países es de apenas el 1%.

Dado que las poblaciones marcadas por el analfabetismo coinciden con aquellas que presentan otras necesidades, es importante coordinar los programas de alfabetización con las inversiones públicas y las políticas de otras áreas tales como desarrollo rural, empleo, atención a poblaciones en riesgo de exclusión, género, salud, etc. La integración de los programas de alfabetización en las estrategias de reducción de la pobreza es una condición imprescindible para maximizar los recursos humanos y financieros disponibles así como para incrementar y mejorar su impacto.

Recursos Externos

La negociación y gestión del financiamiento externo es una actividad propia de los responsables de cada país. En esta tarea, la OEI y la SEGIB prestarán su más amplia colaboración en la búsqueda de recursos de la cooperación internacional.

Entre las modalidades de financiación más adecuadas de los planes nacionales se encuentran:

Canje de deuda pública externa por inversiones en educación. Este instrumento ha sido planteado con fuerza creciente por algunos gobiernos de la región y recogido en las dos últimas Cumbres Iberoamericanas. El Gobierno español y otros han firmado en los últimos años convenios bilaterales con varios países.

Apoyo sectorial a la educación. Los gobiernos nacionales, con el apoyo de las agencias donantes, desarrollan programas sectoriales que contribuyen a fortalecer las políticas educativas y a optimizar la distribución de recursos en el sector. Los programas sectoriales deben incluir los siguientes componentes:

- > Aprobar un documento de política sectorial y un marco estratégico global.
- > Un marco de gasto sectorial a medio plazo y un presupuesto anual.
- > Un proceso de coordinación entre los donantes del sector, liderado por el gobierno.

²³ Declaración de Hamburgo, V CONFINTEA, 1997.

Cooperación intergubernamental entre países iberoamericanos. Un ejemplo, entre otros, de esta cooperación es la que España viene desarrollando desde hace más de 10 años con varios países iberoamericanos mediante los PAEBAs. Otro ejemplo es la cooperación que Cuba ha desarrollado con Venezuela y la que ambos están desarrollando actualmente con Bolivia utilizando el método “Yo sí puedo”.

Cooperación internacional triangular en educación Norte-Sur-Sur. En la reunión de Ministros de Educación del G-8, realizada en Moscú en junio de 2006, el Gobierno brasileño presentó una nueva forma de abordar la cooperación internacional en educación que fue aprobada e incluida en el documento final de la reunión. La propuesta brasileña incorpora un formato triangular norte-sur-sur que involucra a países donantes, países beneficiarios de bajos ingresos (LDCs) y países en desarrollo, particularmente los llamados países del E-9 - actores claves en la iniciativa de Educación para Todos-, con tradición reconocida y experiencia en políticas y prácticas educativas.

“Fast Track Initiative” o Iniciativa por vía rápida. Iniciativa creada en 2002 a impulsos del Banco Mundial para cumplir el Objetivo del Milenio de universalizar la primaria. Tiene previsto ampliar su ámbito de acción a la Alfabetización y Educación Básica de Adultos.

Gestión conjunta de la búsqueda de financiación. Presentación del Plan Iberoamericano de Alfabetización en su conjunto a agencias y organismos financiadores.

La financiación internacional del Plan se construye sobre los siguientes elementos de eficacia y calidad de la ayuda externa de conformidad con la Declaración de París sobre procesos de apropiación y coordinación de políticas²⁴:

- > Financiación basada en el marco de la iniciativa Educación para Todos (EPT) con metas concretas.
- > Un marco regional que promueve estrategias a largo plazo (2007-2015) controladas por el país.
- > Financiación suficiente para conseguir los objetivos del Plan: la Ayuda externa necesaria se calculará por el déficit de financiación establecido en los planes nacionales.
- > Coordinación de la ayuda: El Plan promoverá la coordinación de la ayuda de los donantes para que ningún país que lo necesite quede sin financiación.
- > Control y evaluación de la Ayuda: el Plan desarrollará mecanismos que aseguren a los donantes que el destino de la Ayuda se controla y evalúa para determinar sus resultados.

²⁴ Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, CAD-OCDE 2005. www.worldbank.org/harmonization/paris/ParisDeclarationSpanish.pdf