

CAPÍTULO 11

INVERSIÓN Y COOPERACIÓN

La propuesta inicial

El proyecto Metas Educativas 2021 no pretendió ser solamente una exigencia para los países sin tener en cuenta su situación ni el esfuerzo económico que les iba a suponer. Por el contrario, tuvo en cuenta sus condiciones de partida, valoró el esfuerzo presupuestario de cada país y planteó, ya desde su origen, la necesidad de la cooperación internacional.

El documento inicial incluyó un capítulo específico en el que se describía el costo de una de las metas, la relativa a la alfabetización, en la medida en que ya se disponía de un estudio al respecto elaborado en el marco del Programa Iberoamericano de Alfabetización (PIA). En él se señalaron un conjunto de iniciativas tendientes a financiar el costo de la alfabetización: esfuerzo financiero de los países, canje de deuda pública externa por inversiones en educación, cooperación intergubernamental entre países iberoamericanos, cooperación internacional Norte-Sur-Sur, apoyo de las entidades financieras y de los países donantes comprometidos con el desarrollo de la educación y gestión conjunta de la búsqueda de financiación.

La búsqueda de financiación no era el único eje planteado en el proyecto educativo. También se estableció la necesidad de una gestión más eficaz de los recursos públicos que redujera los gastos superfluos o poco eficientes y que aprovechara al máximo los recursos disponibles. La importancia de la financiación eficiente condujo a formular la última de las metas de la siguiente forma: invertir más e invertir mejor.

- **META GENERAL DÉCIMO PRIMERA.** Invertir más e invertir mejor.
 - **META ESPECÍFICA 26.** Aumentar el esfuerzo económico de cada país para el logro de las Metas Educativas 2021.
 - **Indicador 37.** Elaboración de un plan de financiamiento por cada país en el año 2012 para el logro de las metas, y actualizarlo periódicamente.

- **Nivel de logro.** Aprobar un plan en cada país, evaluarlo y adaptarlo cada tres años.

□ **META ESPECÍFICA 27.** Incrementar la solidaridad internacional con los países que manifiestan mayores dificultades.

- **Indicador 38.** Crear un Fondo Internacional Solidario para la Cohesión Educativa en el año 2010, con un plan de acción hasta 2021.

- **Nivel de logro.** Crear el Fondo Internacional Solidario y conseguir que aporte entre el 20% y el 40% de lo que necesitan los países y las regiones con mayor retraso educativo para el cumplimiento de las metas.

A partir de la propuesta inicial, y con el objetivo de impulsar el compromiso de los países y la credibilidad del proyecto, se elaboró junto con la CEPAL un riguroso informe sobre el costo del proyecto Metas Educativas 2021 que fue presentado a los ministerios de Educación y a la opinión pública el 31 de agosto de 2009.

El estudio de costos se organizó en torno a cinco grandes ejes:

1. *Programas regulares*

- Educación inicial (0-3 años)
- Educación preprimaria (3-6 años)
- Educación primaria
- Educación secundaria básica
- Educación secundaria superior

2. *Programas de alfabetización y estudios posteriores*

- Alfabetización (y realfabetización)
- Postalfabetización (educación básica)

3. *Equipamiento y calidad*

- Preparación de nuevos profesores
- Formación continua de profesores
- Centros de recursos para el aprendizaje

4. *Programas sobre grupos vulnerables*

- Transferencias a estudiantes pobres
- Acceso a postsecundaria de los grupos originarios
- Acceso a terciaria de los grupos originarios

5. *Investigación y desarrollo*

Los costos previstos distribuidos por los diferentes programas se muestran en la siguiente tabla.

Iberoamérica (21 países): monto y estructura de costos adicionales para el cumplimiento progresivo de las metas educativas, años 2011, 2015 y 2021.
(En millones de dólares de 2000)

	Año					
	2011		2015		2021	
	Millones de dólares	Porcentaje (%)	Millones de dólares	Porcentaje (%)	Millones de dólares	Porcentaje (%)
Costo adicional de las metas	6.004	100	24.593	100	79.215	100
I. Programas regulares	1.494	24,9	12.881	52,4	51.858	65,5
I.1. Educación inicial (c. 0 a 3 años)	386	6,4	3.514	14,3	18.676	23,6
I.2. Educación preprimaria (c. 3 a 6 años)	183	3,0	4.720	19,2	18.822	23,8
I.3. Educación primaria	242	4,0	1.206	4,9	1.529	1,9
I.4. Educación secundaria básica	63	1,1	324	1,3	1.404	1,8
I.5. Educación secundaria superior	619	10,3	3.117	12,7	11.428	14,4
II. Programas de alfabetización y estudios posteriores	644	10,7	1.566	6,4	9.523	12,0
II.1. Alfabetización (y realfabetización)	634	10,6	1.156	4,7	312	0,4
II.2. Postalfabetización (educación básica)	10	0,2	410	1,7	9.211	11,6
III. Equipamiento y calidad	864	14,4	1.139	4,6	2.092	2,6
III.1. Preparación de nuevos profesores	364	6,1	344	1,4	762	1,0
III.2. Formación continua profesores	63	1,0	337	1,4	719	0,9
III.3. Centro de recursos para el aprendizaje	438	7,3	459	1,0	612	0,8
IV. Programas sobre grupos vulnerables	2.290	38,1	5.099	20,7	6.743	8,5
IV.1. Transferencias a estudiantes pobres	467	7,8	2.107	8,6	3.507	4,4
IV.2. Acceso a postsecundaria de los grupos originarios	542	9,0	914	3,7	1.029	1,3
IV.3. Acceso a terciaria de los grupos originarios	1.282	21,3	2.078	8,5	2.206	2,8
V. Investigación y desarrollo	711	11,9	3.907	15,9	8.999	11,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Proyecciones sobre la base de cifras oficiales y del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS).

El documento de la CEPAL y la OEI analizaba la capacidad presupuestaria de los países para financiar las metas tanto en un escenario de mantención de la prioridad macroeconómica del gasto público como en el de aprobación y cumplimiento de la meta específica 26 propuesta en dicho proyecto. Dicha meta específica plantea, como se ha señalado, el aumento del esfuerzo económico de cada país a partir de planes de financiamiento elaborados para el año 2011.

También se plantearon otras alternativas de financiamiento que permitieran ahorrar recursos y redestinarlos, por ejemplo, al mejoramiento de la calidad educativa o a cubrir el déficit en que pudieran incurrir los países con menor holgura

de recursos propios. Entre estas alternativas se destaca en particular la de la creación del Fondo Internacional Solidario para la Cohesión Educativa, que forma parte íntegra del proyecto Metas Educativas 2021 y se explicita en la meta específica 27 y propone su inicio en el año 2011.

Este esfuerzo presupuestario supone, fundamentalmente, que en el conjunto de estos diez años, el PIB de cada país experimente un crecimiento medio moderado pero significativo, y que se mantenga el gasto educativo en consonancia con este incremento. Evidentemente, si se hace este esfuerzo presupuestario, el logro de las metas educativas (excluyendo el apoyo financiero a grupos vulnerables y a I+D) será posible en la mayoría de los países sólo contando con recursos nacionales.

En el documento se establecen también otras posibles fuentes de financiamiento cuyas propuestas principales se sintetizan a continuación.

a) Eficiencia y eficacia

Se señala la importancia de una mejor coordinación y gestión entre todas las administraciones educativas y sociales, centrales, regionales y municipales, para que se consigan mejores resultados con recursos similares. También el documento apunta a la progresiva reasignación del gasto por nivel educativo así como la dedicación de los recursos en programas focalizados que atienden a poblaciones de bajos logros y rendimientos, en zonas de bajos recursos.

La reducción de las ineficiencias internas del sistema educativo es particularmente significativa dado los altos costos que entraña: en Iberoamérica, se perderían algo más de 18 mil millones de dólares en el año 2010 producto del rezago escolar entre niveles educativos primario y secundario. Parece fundamental que los países con altas tasas de rezago y repetición identifiquen adecuadamente las causas de estas pérdidas de recursos y elaboren políticas de costo efectivas que aumenten la eficiencia de los sistemas educativos en la región. En la mayoría de los países, es una buena inversión universalizar el ingreso a la edad establecida y mejorar el ritmo de progresión y retención dentro del sistema, al considerar el ahorro que implica reducir la ineficiencia del sistema.

b) Política tributaria, los impuestos dirigidos y los incentivos tributarios

Dado que la carga tributaria es comparativamente baja en muchos países de América Latina respecto de países más desarrollados, existe margen en los sistemas de tributación para recabar recursos adicionales que podrían destinarse, en parte, a la consecución de las metas educativas propuestas.

Por otra parte, dado que los esfuerzos nacionales por mejorar la educación han logrado concitar consensos entre un amplio espectro de agentes, incluido el sector empresarial, es posible pensar en la asignación de impuestos especiales cuya recaudación se destine explícitamente a programas encaminados a mejorar los logros educativos de la población.

c) Los recursos externos

Entre las posibles fuentes de financiamiento externo se ha planteado con fuerza la posibilidad de convertir, mediante diversos mecanismos financieros, parte del servicio de la deuda pública en inversión en educación.

En la XIV Cumbre Iberoamericana celebrada en San José, Costa Rica, en noviembre del 2004 los jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica acordaron dos líneas de acción fundamentales en el marco de canje de deuda (o sus intereses) por educación. La primera se refiere a la negociación de la deuda bilateral y multilateral de los Estados iberoamericanos, y la segunda a la discusión con el FMI en torno a los criterios para clasificar la inversión social. En este marco, la comunidad iberoamericana propondría al FMI nuevos criterios para contabilizar el gasto en educación como inversión social, para disminuir la contabilidad del déficit fiscal y ser objeto de beneficios.

Las iniciativas en este campo requieren tener claros los criterios respecto de dónde invertir, con qué objetivo y cómo se evalúan los resultados, y explicitar estos criterios en los eventuales procesos de renegociación. Por otra parte, debería también plantearse un criterio distributivo, de carácter solidario, privilegiando como receptores de programas de condonación o conversión de deuda aquellos países que requieren mayores recursos, en relación con su PIB, para lograr las metas propuestas.

El Fondo Solidario de Cooperación Educativa

El proyecto iberoamericano Metas Educativas 2021 incluye entre sus metas la de “incrementar la solidaridad internacional con los países que manifiestan mayores dificultades”. Existe también la voluntad de que los países perciban la voluntad colectiva de apoyarse mutuamente y de recibir la cooperación necesaria para el logro de las metas propuestas. Por ello se ha acordado estudiar la creación del Fondo Solidario de Cooperación para la Cohesión Educativa, que complete el esfuerzo de los países en la consecución de las metas. Las aportaciones a dicho fondo deberían canalizarse a alguna de las metas establecidas y negociarse con los países beneficiarios para acordar el esfuerzo compartido. Como se señala en la última de las metas, los recursos económicos para la coopera-

ción deberían aportar entre el 20% y el 40% de lo que necesitan los países y las regiones con mayor retraso educativo para el cumplimiento de las metas.

Principales ideas aportadas

La propuesta que se repite de forma continua entre las personas que intervinieron en este debate es la necesidad de invertir en educación. Existe, pues, una conciencia clara de la relación entre inversión educativa y mejora de la enseñanza.

Incrementar el presupuesto para la educación. No podemos hablar de calidad, cobertura, desarrollo, sin pensar en la necesidad de una mayor inversión.

Las opiniones expresadas ponen de manifiesto un común denominador: la necesidad de una inversión orientada al desarrollo de una educación de calidad. Pero también se señala que no es sólo un compromiso de los ministerios de Educación. Debe de ser una responsabilidad de los gobiernos. De ahí la necesidad de que reconozcan la importancia de la educación para el desarrollo económico y social de los países y las graves consecuencias que derivan cuando no se da prioridad a la educación en el gasto público.

Hay que lograr la concienciación en los gobiernos. Deben entender que invertir en educación es invertir en desarrollo.

Mayor porcentaje del PIB para garantizar la educación. Que haya más recursos para la educación e invertir mejor.

También se insistió en que la inversión debe de ser planificada y bien pensada. No basta con elevar el gasto público sino que es necesario garantizar una buena utilización de esos recursos. Hay que invertir más, pero también mejor.

Invertir en educación, pero se debe apuntar a resultados y objetivos concretos. No sólo importa el porcentaje del PBI que invierten los países en educación sino la eficacia o el rendimiento de esa inversión.

En consonancia con esta reflexión, se apunta la importancia de que al frente de la educación se encuentren personas competentes, buenos gestores, con criterio suficiente para establecer las prioridades del gasto y para utilizar de forma correcta los recursos disponibles.

La gestión económica debe estar a cargo de personas idóneas para el cargo, deben tener criterios para decidir en que invertir.

En esa misma dirección se encuentran aquellos que plantean la necesidad de establecer un sistema de control del gasto público, pues existe el riesgo de malver-

sación o, al menos, de eficacia insuficiente en el uso de los fondos destinados a la educación.

Existen serios problemas de corrupción. Se deben implementar políticas y estrategias diferentes dirigidas desde el exterior para administrar esos aportes que se necesitan. Que haya un control y una supervisión sobre el gasto realizado.

Hay otra idea que destaca entre los comentarios enviados: se ha invertido en el acceso a la educación, pero no en la calidad. Es cierto que tenemos ya unas altas tasas de cobertura educativa, pero todavía queda mucho en el terreno de la calidad.

Han invertido en cantidad pero no en calidad. La cantidad no es igual a la calidad en educación.

Finalmente se destaca que los retos educativos no son responsabilidad exclusiva de cada país sino que es necesario el trabajo conjunto, el apoyo mutuo y la cooperación internacional. Debe existir voluntad de cooperación y de realización de un esfuerzo conjunto para lograr resultados.

Hace falta un esfuerzo solidario. Es necesaria la cooperación entre todos los países.

Insuficiencias formuladas

La queja principal que se ha formulado en la mayoría de los comentarios recibidos y en los seminarios realizados es que no hay suficiente inversión en educación y que el documento no le da a este tema la importancia necesaria.

Aunque algunos de los comentarios se realizaron antes de la presentación del informe de costos de la CEPAL, su mensaje era claro: si no hay una memoria económica del proyecto y si no hay un compromiso de los países para cumplirla, se puede quedar todo en un conjunto de buenas intenciones, como tantos programas internacionales.

La inversión en educación sufre un recorte presupuestario enorme.

Los recursos económicos dedicados a la educación son insuficientes. La educación debería ser prioridad en el presupuesto de un país.

Hace falta un estudio de costos de las metas y un compromiso de los países y de los organismos internacionales para garantizar su financiamiento. Si no, poco se va a avanzar.

También se ha señalado una situación que debería atajarse de forma definitiva: se pierde mucho dinero porque hay problemas de corrupción, mala gestión y falta de planificación.

Se destina una gran cantidad de dinero a la educación, pero se pierde en los bolsillos corruptos. Hay que combatir frontalmente esa corrupción.

En el aspecto amplio de inversión creo que no solamente debemos hablar del factor monetario. Debemos buscar los recursos que redunden en un impulso y desarrollo de la educación.

Los recursos financieros deberían ser manejados honestamente, con sentido de responsabilidad social.

Retos planteados y nuevas propuestas

Hay dos propuestas que se repiten en muchos mensajes: la importancia del compromiso de cada país y la necesidad de que haya un documento claro en el que se señale los costos de las metas.

Se destaca que son los países los que deben adaptar las metas a su realidad y determinar las necesidades de inversión. Una propuesta que está en consonancia con el trabajo que se está realizando en la actualidad: cada país está planificando sus metas, sus niveles de logro y su financiación. Al mismo tiempo, se está trabajando en la configuración del Fondo Solidario para la Cooperación Educativa.

Los países deberán adaptar las metas a su propia realidad y ver la manera de aportar la financiación necesaria.

El problema son los intermediarios. La distribución de la inversión en educación debería ser de acuerdo a las necesidades reales de cada una de nuestras instituciones.

También se insiste, como ya se ha apuntado, en que se haga público y se dé a conocer al conjunto de la sociedad la planificación, las estrategias acordadas y la financiación del proyecto. Sólo de esa forma tendrá garantías de lograr sus objetivos y conseguirá el apoyo de amplios sectores sociales.

Sería necesario que se dé a conocer el plan de financiamiento por país. Que se haga público el compromiso.

Es una propuesta que coincide con el trabajo de la OEI: la publicación de los costos del proyecto en el documento elaborado con la CEPAL y la importancia otorgada a que la aprobación del proyecto incluya su financiamiento a lo largo de la década responde a estas inquietudes.

Nos sentimos satisfechos y esperanzados por la enorme participación y por el apoyo recibido. Más de setecientas mil descargas del documento sobre las Metas Educativas 2021, cien mil personas presentes en los diferentes seminarios y cerca de dos mil participantes en los foros de la Red son expresión de un interés inusitado. Nos sentimos esperanzados, sí, pero también exigidos para no defraudar las expectativas generadas. Tenemos una enorme oportunidad para transformar la educación a lo largo de la década y para situarla a la altura de la de los países más desarrollados. Podemos y debemos hacerlo porque el logro de los objetivos supondrá que millones de personas serán más cultas, tendrán más oportunidades a lo largo de su vida, estarán mejor formadas y serán más libres. Estamos convencidos de que la educación es la mejor estrategia para avanzar en la cohesión y en la inclusión social.



Secretaría General
Iberoamericana
Secretaria-Geral
Ibero-Americana

Conferencia Iberoamericana
de Ministros de Educación

Organização
dos Estados
Ibero-americanos

Para a Educação,
a Ciência
e a Cultura



Organización
de Estados
Iberoamericanos

Para la Educación,
la Ciencia
y la Cultura