

La prioridad no concretada
Financiamiento de la Educación en América Latina y el Caribe
Francisco Cabrera¹

Presentación

Siendo ésta la región más desigual del mundo y una de las que menos progresos educativos puede mostrar, uno de los aspectos clave que marcarán la situación global de la región es, sin lugar a dudas, el de la inversión pública en los sistemas educativos y la calidad que éstos puedan alcanzar.

Sin embargo, las reiteradas declaraciones de intenciones, sean éstas en el plano internacional o en el plano nacional, han sido rebasadas por una realidad que de forma contundente demuestra que la educación, salvo casos excepcionales, no ha logrado pasar a ser una verdadera prioridad, finalmente comprobando el dicho popular que enseña que “del dicho al hecho hay mucho trecho”.

Este análisis invita a reflexionar acerca de la situación general del financiamiento de la educación, a la vez que considera algunos de los factores influyentes en el mismo asunto; en particular, las influencias de los organismos multilaterales de préstamos y generación de política, los que tristemente aún siguen siendo los grandes referentes para las políticas de muchos de los países de la región.

Este análisis parte de la situación actual de la inversión pública en educación y la relaciona con los ofrecimientos generalmente incumplidos de la cooperación internacional a partir de Dakar (2000).

Esta mirada global a la región también invita a reflexionar sobre los casos individuales de los países, en donde cada cual puede observar el comportamiento del financiamiento de su respectivo sistema de educación y puede poner en la balanza el compromiso de su propio Estado.

Inversión en Educación en América Latina y el Caribe

Uno de los primeros aspectos a revisar es la situación general de la inversión en educación en los países de la región. Al respecto, Alejandro Morduchowics, del IPE-UNESCO², Buenos Aires, recientemente (2007) presentó un estudio en el que se incluye un cuadro comparativo, de donde se extrae la siguiente información que permite una mirada comparativa entre países.

¹ Educador e investigador. Es actualmente Coordinador Regional del CEAAL para Centro América y miembro del grupo de Incidencia en políticas educativas del CEAAL.

² UNESCO. Las demandas en el financiamiento y la asignación de recursos en América Latina. Buenos Aires. 2007. Documento de trabajo.

Financiamiento Público de la Educación en América Latina y el Caribe
 En porcentajes del Producto Interno Bruto (PIB) y del Gasto Público Total (GPT)
 Período 2003-2004

País	Gasto Público Educativo (GPE) como porcentaje del PIB	GPE Como porcentaje del GPT
América Latina y el Caribe (1)	4.6	14.4
Anguilla	7.4	n/d
Antigua y Barbuda (1)	3.8	n/d
Argentina	3.5	12
Araba	4.6	13.8
Bahamas (2)	3.7	19.7
Barbados	7.3	17.3
Belice	5.1	18.1
Bermuda	n/d	n/d
Bolivia	6.4	18.1
Brasil (1)	4.1	10.9
Islas Vírgenes Británicas	4.7	17.8
Islas Caimán	n/d	n/d
Chile	3.7	18.5
Colombia	4.9	11.7
Costa Rica	4.9	18.5
Cuba (2)	9	19.4
Dominica (3)	5	n/d
República Dominicana	1.1.	6.3
Ecuador (2)	1	8
El Salvador (4)	2.8	20
Grenada	5.2	12.9
Guatemala (8)	2.6	20
Guyana (4)	5.5	18.4
Haití (7)	2.2	n/d
Honduras (8)	7.2	28.7
Jamaica	4.9	9.5
México	5.8	23.8
Montserrat (5)	4.9	3.2
Antillas Holandesas (6)	2.5	12.8
Nicaragua	3.1	15
Panamá	3.9	8.9
Paraguay	4.3	10.8
Perú (1)	3	17.1
San Cristóbal y Nevis (1)	4.4	12.7
Santa Lucía	5	21.3
San Vicente y las Granadinas	11.1	20.3
Surinam	n/d	n/d
Trinidad y Tobago	4.3	13.4
Islas Turcas y Caicos	n/d	16.5
Uruguay	2.2	7.9
Venezuela (8)	5.1	16.8

- Notas: (1) Datos correspondientes al año 2002.
 (2) Datos correspondientes al año 2000.
 (3) GPE en % del PIB: datos correspondientes al año 1999.
 (4) GPE en % del GPT: datos correspondientes al año 2002.
 (5) Datos correspondientes al año 2001 y 2002.

- (6) GPE en % PIB: datos correspondientes al año 2003 y GPE en % GPT: datos correspondientes al año 2001.
- (7) GPE % PIB: datos correspondientes al año 1994/1665. Fuente: Diagnostic technique du systeme éducatif Haitien. Rapport de synthèse. Septembre 1995. Réalisé par Reserarch Triangle Institute/The Academy for Educational Development/Educat S.A.
- (8) GPE % PIB y GPE % GPT: datos correspondientes al año 2002 y 2003.
Fuente: Elaborado en base a datos de UNESCO, CEPAL.

Como se puede notar, el promedio de la región en términos del PIB sigue estando por debajo de lo necesario, cosa que no es nueva y que no significa sorpresa. No obstante, esta situación obliga a pensar en las perspectivas para el futuro inmediato.

Hay países cuyos indicadores no admiten más demora:

- a) República Dominicana
- b) Ecuador
- c) El Salvador
- d) Guatemala
- e) Haití
- f) Antillas Holandesas
- g) Uruguay
- h) Nicaragua

Países que están en la mitad o menos del 7% del PIB internacionalmente recomendado y que se encuentran en una situación alarmante que amerita acciones sustanciales en el muy corto plazo.

Otro bloque de países está en la media de la región, lo que no les debe hacer más felices puesto que la media regional es también baja y de mantenerse no ayudará a mejorar las condiciones de millones de personas en la región.

Son muy pocos los países que pueden, al menos en las estadísticas, sentirse satisfechos:

- a) Anguilla
- b) Barbados
- c) Bolivia
- d) Cuba
- e) Honduras
- f) San Vicente y Granadinas

Los que presentan porcentajes importantes de inversión pública en educación, lo que no resuelve muchos de sus problemas pero permite trazar una línea de superación de la exclusión y la pobreza en el mediano plazo.

No es aconsejable quedarse sólo con los indicadores porque éstos muchas veces no logran reflejar la situación con precisión. Por una parte, las estadísticas a nivel de cada país no siempre son registradas con los mismos criterios y luego los datos son también de diversos años, por lo que no puede darse la tabla anterior como definitiva.

Un asunto interesante es, por ejemplo, el caso de Honduras que en este reporte aparece como uno de los países con mayor porcentaje de inversión sobre el PIB (7.2) pero como se sabe, es al mismo tiempo un país con grandes carencias educativas y que no se conoce por sus buenos resultados en términos de la calidad.

De cualquier forma, los indicadores ofrecen una perspectiva que permite una impresión general que describe de alguna manera las limitaciones de financiamiento que prevalecen en la región y que en cierta medida explican los rezagos educativos que nuestros países presentan frente a los de otras regiones del mundo.

La huella de los organismos multilaterales de préstamo y determinación de políticas públicas

Es muy claro que la mayoría de países no se han comprometido seriamente con la inversión en la educación y que cuando los discursos oficiales se refieren a la prioridad por ésta, en realidad están hablando de lo que es prioritario dentro de un segmento secundario que es el gasto público.

La educación eso sí, generalmente es uno de los rubros más altos dentro de los presupuestos públicos, pero dichos presupuestos están atados a políticas que limitan el gasto en pro del control del déficit fiscal. En otras palabras, la educación tiene la mayor parte de la menor parte. Así no se avanza con suficiente celeridad.

El ejemplo ilustrativo de esta situación es el caso de Guatemala y la firma con el Fondo Monetario Internacional (FMI) de un Acuerdo llamado Stand by, que surtió efecto entre los años 2002 y 2003 pero cuyas lógicas siguen estando presentes en el manejo de la macroeconomía del país, tal el caso de las intervenciones de estos organismos que se caracterizan por afectar el conjunto de las políticas y no sólo aquello que financian directamente. El caso se puede resumir de la siguiente manera:

Cómo el FMI y el BM están relegando el alcance de las Metas del Milenio en educación y la equidad de género El caso de Guatemala³

El Fondo Monetario Internacional -FMI- a pesar de no tener una expertiz en educación y de no aparecer este tema entre sus ámbitos preferenciales de incursión, tiene un nivel de influencia muy alto y hasta determinante.

La vía de intervención en el tema está afincada en la influencia que el FMI tiene sobre las finanzas públicas del país y que se materializa por medio de los acuerdos que éste celebra con el gobierno.

El Acuerdo Stand by

Stand by Arrangement, "...es un crédito contingente o acuerdo de disponibilidad inmediata que concede el FMI, a un país miembro por un plazo que oscila entre uno y dos años" (Barreda, Carlos. *El Acuerdo Stand by firmado con el FMI: Impacto en Guatemala*. Documento de análisis).

Este acuerdo se produce cuando un país, considerando que se encuentra en problemas con la balanza de pagos y desequilibrios macroeconómicos, requiere de flujos externos de financiamiento.

³ Basado en Cabrera, Francisco. Trabajo de análisis para ActionAid Internacional. Guatemala 2005.

El acuerdo para Guatemala fue aprobado en abril de 2002, inicialmente para un período de doce meses, y posteriormente se extendió por nueve meses más hasta marzo de 2004. El monto total de financiamiento convenido con el Gobierno de Guatemala fue de Us\$ 225 millones.

Implicaciones

Las principales implicaciones en materia de macroeconomía nacional son:

1. Asumiendo el enfoque de “disciplina fiscal” el Stand by establece bajar el déficit del sector público del 3% al 1.5% del PIB en 2002, y para 2003 se propone mantenerlo en no más del 1.7%.
2. Se acordó incrementar la carga tributaria al 10.7%⁴ del PIB para el 2002 y mantenerla para el 2003.
3. El Acuerdo establece el compromiso de reducir el gasto público de 13.8% a 12.8% del PIB en el 2002 y mantiene la tendencia para 2003 limitando el gasto a 13.1%.

A pesar que el acuerdo establece que se protegerá el gasto social, éste se redujo en 2002 del 5.5% al 5.2%, y fijó la meta de 5.3% para 2003, cuando existe una apremiante necesidad de elevarlo gradualmente.

Establece como prioridades de gasto: la educación rural (por medio del Pronade⁵), educación bilingüe, salud básica, agua y saneamiento. Pero esto resulta contradictorio con las limitaciones globales que se definen para el gasto público.

En consonancia con el Acuerdo firmado con el FMI, el Gobierno estableció los siguientes lineamientos financieros:

- Límites trimestrales de gasto para los ministerios,
- Prohíbe ampliaciones presupuestarias a menos que hayan sido declarados gastos prioritarios o tengan financiamiento externo,
- Prohíbe compensar gastos como resultado de ahorros que no sean salariales,
- Congela los salarios del sector público,
- Limita el aumento de empleados públicos con excepción en ciertas áreas (salud, educación y seguridad),
- Toda inversión debe ser revisada y aprobada por el Sistema Nacional de Inversiones Públicas -SNIP-,
- Todas las transferencias interministeriales deben ser aprobadas por el Ministerio de Finanzas Públicas.

Para reducir el déficit fiscal el gobierno tomó acciones como las privatizaciones y el endeudamiento público. En el 2002 no sólo se cumplió con la meta de reducción del déficit, sino que se lo superó bajando el mismo al 1% del PIB.

Sin embargo, para el 2003 la meta no fue cumplida por parte del gobierno (posiblemente por ser año electoral y requerir inversión para ganar simpatía popular), de manera que el déficit fiscal fue de 2.3%.

⁴ Guatemala tiene una de las cargas tributarias más bajas. Actualmente no alcanza el 10% del PIB.

⁵ Programa Nacional de Autogestión Educativa (Pronade) es el modelo impulsado por el Banco Mundial y seriamente cuestionado por su inspiración neoliberal.

Como dato adicional, para el 2005 el gobierno proyectó una tasa impositiva del 10% y un déficit del 2% con relación al PIB.

La siguiente tabla muestra la relación del déficit fiscal durante cuatro años:

Déficit Fiscal como % del PIB
Periodo 1999 -2002

Concepto	1999	2000	2001	2002
				Efecto del Acuerdo con el FMI
Déficit Fiscal	2.8	1.8	1.9	1.0

Fuente: Carlos Barreda, con datos del Ministerio de Finanzas Públicas.

“El Acuerdo firmado con el FMI propone una reducción del gasto público y aunque señala la necesidad de proteger el gasto social incluye una reducción de éste, así como una focalización y eficiencia. Las políticas sociales son marginales, el fin último es el equilibrio económico y la disciplina fiscal, adicionalmente prohíbe los incrementos salariales y el aumento de los empleados públicos.

Privilegia las políticas de focalización del gasto público para amortiguar los efectos del ajuste, mediante el respaldo a las reformas sociales que tienden a reducir el papel del Estado y delegar sus funciones en el mercado, tal como lo promueve el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo -Pronade- en educación y el Sistema Integral de Atención en Salud -Sias- en salud, ambos también respaldados por préstamos del Banco Mundial (BM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)⁶ (Ídem).

Para un país en las circunstancias en las que se encuentra Guatemala, con los niveles de pobreza y pobreza extrema, resulta improcedente e inoportuno establecer limitaciones al gasto público dado que los servicios públicos son por excelencia tomados por la población que no puede pagarse servicios privados (a pesar de sus fallas considerados popularmente de mejor calidad) es decir, la población pobre.

Particularmente en educación, este marco macroeconómico influido drásticamente por el FMI, actúa como un ancla que impide el desarrollo de un plan de financiamiento con crecimiento significativo y sostenido que es necesario para atender los todavía grandes déficit de cobertura y calidad.

Bajo estas condiciones no hay posibilidades de esperar un mayor presupuesto público que rompa con los crecimientos vegetativos del presupuesto educativo y como consecuencia lógica no se puede esperar el cumplimiento de las metas nacionales ni de las internacionales sobre acceso, permanencia y calidad de la educación para todos.

En opinión del analista Carlos Barreda, del Colectivo de Organizaciones Sociales -COS-: “En la firma del Acuerdo Stand by con el FMI se manifiesta claramente el modelo neoliberal que se viene impulsando en Guatemala al igual que en otros países de América Latina, mediante las siguientes medidas:

⁶ La estrategia de estas políticas es el traslado de costos a los usuarios de servicios vía el cobro directo o trabajo voluntario.

- Disciplina Fiscal y Monetaria (políticas de estabilización y ajuste): propone la reducción del déficit fiscal a través de la reducción del gasto público total y por consiguiente del gasto social; mantiene su objetivo central en la estabilidad de precios y la reducción de la inflación, afectando el crecimiento económico, el empleo y la inversión.
- Reducción del Estado (privatizaciones) y preeminencia del mercado. Recomienda completar la privatización, vendiendo acciones en la Empresa Eléctrica, compañías de distribución eléctrica y aerolínea nacional, así como de la Seguridad Social, (IGSS).
- Apertura económica y liberalización comercial (firma del TLC): acuerda la firma del TLC entre Guatemala y EEUU.
- Liberalización financiera: mediante la aprobación de las llamadas Leyes de Modernización del sistema financiero y bancario.
- Reformas estructurales (educación, salud y trabajo): fortalece programas como el Sias, Pronade y la Estrategia de Reducción de la Pobreza - ERP.
- En materia laboral, congelación de salarios y reducción de empleados públicos”.

Casos similares debe haber en muchos otros países del continente, que terminan convirtiéndose en un factor de estancamiento más que en uno de cambio.

Estos son factores que se convierten en limitantes para el desarrollo de la educación y que de manera directa interfieren con la posibilidad de asignar los fondos necesarios para la educación y en general para el conjunto de rubros del gasto social.

El truco de la cooperación de los países desarrollados ¿Qué tan sólido es su compromiso?

“De cualquier manera, todas las promesas de asistencia son mentiras” Éstas son las palabras atribuidas por Jefre Sachs⁷ a un alto funcionario de uno de los países del G8, en referencia a las promesas de mayor asistencia económica hacia África. Una asistencia económica que en el 2010 deberá ser de 50,000 millones de dólares, y que representa sólo la mitad de lo que anualmente cuesta la guerra de Iraq.

Sachs, en su artículo “Las promesas incumplidas de asistencia del G8”, argumenta cómo las promesas de mayor cooperación de los países ricos son sólo ilusiones para las cuales no hay una firme voluntad de cumplimiento.

Por otra parte, el Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2005⁸, producido por la UNESCO, considera alentadora la recuperación de la cooperación internacional para la educación y afirma que en el 2002 ésta superó los Us\$4,000 millones de dólares, lo que no sucedía desde 1999 y lo vincula con los efectos de los compromisos adquiridos en Dakar.

Sin embargo, es curioso notar que es justo después de Dakar cuando la cooperación disminuye drásticamente y de la siguiente manera: en 1999 alcanzó los Us\$4,500 millones; en el 2000 (el año de Dakar) cayó a Us\$3,400 millones; en el 2001 subió levemente a Us\$3,700 millones; para que en el 2002 lograra los Us\$4,200 millones. No se dispone de datos de los años posteriores.

⁷ Profesor de Economía y Director del Instituto de la Tierra en la Universidad de Columbia. Copyright. Project Syndicate, 2007. www.project-syndicate.org.

⁸ UNESCO. Educación para Todos El Imperativo de la Calidad. Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2005. Francia 2004.

De cualquier forma, lo que esto muestra es una suerte de sube y baja, donde los retrocesos se van recuperando poco a poco pero sin llegar a alcanzar niveles significativos de aumento en una cooperación que es importante en la medida que los países no consiguen con sus propios recursos los montos necesarios para lograr cambios relevantes en la extensión y calidad de sus sistemas educativos.

Profundizando el análisis, llama la atención que América Latina y el Caribe siguen siendo relegados en el otorgamiento de los recursos de la cooperación. No debe prevalecer en esto un análisis localista que ignore o minimice las necesidades de otras regiones, pero sí una mirada crítica capaz de notar que las desigualdades imperantes en la amplia mayoría de países hace a millones de personas tan vulnerables como las de otras regiones.

El mismo informe de la UNESCO indica que en el 2001 y el 2002 ocho países (Alemania, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Japón, Países Bajos y Reino Unido) se comprometieron a aportar como mínimo Us\$100 millones de dólares en beneficio de la educación. La ayuda de estos países representa el 85% de la ayuda bilateral para la educación y ha sido dirigida al África Subsahariana en un 30%, al Asia Oriental y el Pacífico en un 27% y a los Estados Árabes en un 18%. Es decir, sólo una cuarta parte de esa ayuda se destinó a otras regiones del mundo entre las que se encuentran América Latina y el Caribe. Es decir, no mucho.

A partir del informe de la UNESCO, se puede notar que la ayuda internacional para la educación ronda actualmente los 1,600 millones de dólares y está muy lejos de los 5,600 millones de dólares que se calcula son necesarios anualmente para lograr tan sólo la enseñanza primaria universal (EPU) y la paridad entre niñas y niños escolarizados. La cooperación no está siendo muy significativa.

A manera de cierre

La cooperación internacional no parece ser un aliado decisivo en la lucha por llevar la educación con calidad a esas grandes proporciones de la humanidad que aún no tienen acceso a ella, tal es el caso de América Latina y el Caribe, aunque tampoco debe despreciarse su papel movilizador cuando llega en condiciones solidarias.

Ello significa que los esfuerzos decisivos deben ser realizados dentro de cada país. Se trata de cambios en las tendencias actuales, en la mayoría de los casos implica elevar sensiblemente el financiamiento público para la educación y lograr un ritmo de crecimiento sostenido por varios años.

Eso pasa por tocar las estructuras tributarias, la lucha contra la corrupción y las prioridades públicas de inversión. Tarea nada fácil, pero que implica un reto muy claro para quienes siguen creyendo que la educación es un factor clave para cambiar el rumbo de la humanidad.

Guatemala, mayo de 2007