

2021

METAS EDUCATIVAS

LA EDUCACIÓN QUE QUEREMOS PARA LA GENERACIÓN DE LOS BICENTENARIOS





CAPÍTULO 6

**FUENTES DE FINANCIAMIENTO ADICIONALES PARA LOGRAR
EL COMPROMISO CON LAS METAS EDUCATIVAS 2021**

2021

METAS EDUCATIVAS

LA EDUCACIÓN QUE QUEREMOS PARA LA GENERACIÓN DE LOS BICENTENARIOS



La necesidad de allegar nuevos recursos a los ministerios e instituciones responsables del logro de las Metas Educativas 2021, muy en especial a los ministerios de Educación, para cerrar las brechas financieras existentes, puede solventarse a través de la integración de nuevos actores y mecanismos que canalicen hacia la educación no solo recursos, sino también responsabilidades. La educación habilita a las personas para participar activamente en distintas esferas de la sociedad, lo que genera beneficios tanto individuales como sociales. Bajo esta premisa, el gasto en educación puede ser analizado desde una perspectiva más amplia que considera lo que la sociedad invierte en la educación y lo que recibe. Esta idea es relevante dentro del proyecto educativo que nos ocupa y ha sido destacada por expertos internacionales, como Albert Motivans (UNESCO/UIS, 2004), aludiendo directamente a los distintos sectores que participan en el financiamiento de la educación y a las diversas modalidades por medio de las cuales los recursos llegan a las instituciones educativas.

La noción de fuentes adicionales o complementarias de financiamiento se construye en referencia a la necesidad de cubrir el déficit de recursos que la fuente principal, el presupuesto público, no alcanza a cubrir de acuerdo a las proyecciones realizadas. Si bien al Estado se le encomienda la misión de velar por el derecho a la educación como un logro y desafío de la modernidad, esto no significa que la educación sea de su exclusiva responsabilidad. La manera en la que el Estado obtiene los recursos públicos y los reasigna en función de cómo representa los intereses, en ocasiones contrapuestos, de los distintos sectores sociales, es un primer ámbito de actuación. La mayor eficiencia y eficacia en su recaudación y distribución es un factor importante para el incremento de los recursos públicos.

También es posible preguntarse por los potenciales beneficios de la participación del sector privado en el financiamiento de la educación, diferenciando dentro de él a los establecimientos, privados en gestión y financiamiento; a las propias familias, que pueden invertir en la educación de sus integrantes, y a las empresas, que pueden aportar recursos hacia la comunidad, donde destaca la idea de *responsabilidad social empresarial* (RSE). Asimismo, dentro de este ámbito, hay que destacar la existencia de fundaciones sin fines de lucro, organizaciones religiosas, no gubernamentales o filantrópicas, que también participan en los aportes que se hacen al financiamiento de la educación en la región.

Una de las ventajas de diversificar las fuentes de financiamiento es que se puede lograr una mayor flexibilidad en el gasto a fin de invertir más en las prioridades que se fijan los gobiernos para avanzar hacia el logro de sus propios objetivos. Los recursos extrapresupuestarios y los presupuestarios definidos para programas concretos, permiten financiar iniciativas que apuntan directamente, por ejemplo, a mejorar



la continuidad dentro del sistema educativo, sobre todo en los sectores más vulnerables y de menores ingresos, y a mejorar la gestión del sistema educacional a fin de que los gastos corrientes tengan un impacto mayor sobre la equidad, la calidad y la eficiencia de dicho sistema (CEPAL/UNESCO, 2005).

Un componente central dentro de la diversificación de la matriz de financiamiento para la educación que propone el proyecto Metas Educativas 2021, es la cooperación internacional. En estas materias destaca no solo la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), sino también el canje del servicio de deuda por inversión educativa. Las iniciativas de cooperación bilateral y multilateral constituyen una importante fuente de recursos financieros y de apoyo técnico, dentro de las que destaca la Cooperación Sur-Sur entre países en vías de desarrollo.

La diversificación de fuentes favorece el uso flexible de recursos para comprometer objetivos y programas específicos, la superación de trabas burocráticas asociadas al diseño y aprobación de los presupuestos públicos centralizados, la revisión de la eficiencia en el uso de dichos recursos y un mayor compromiso con su eficacia, entre otras ventajas. Considerando el gran peso de los recursos públicos en el área educativa, el aporte de esta diversificación tiene su mayor impacto en la posibilidad de generar y trasladar las buenas prácticas en materia de gestión al sistema de gestión estatal, así como en asegurar una mayor sostenibilidad de los programas educativos.

A continuación se presentan distintas alternativas de financiamiento para cubrir los diferenciales de costos que el cumplimiento de las Metas conlleva. La diversificación de la matriz de financiamiento de la educación puede producir consecuencias positivas, si el gasto se orienta en función del impacto que las distintas iniciativas puedan lograr. En esta tarea la evaluación cumple un papel fundamental y está considerada dentro del proyecto Metas Educativas 2021, en la *meta general décimo primera*, que se propone evaluar el funcionamiento de los sistemas educativos y del propio proyecto en su conjunto (véase el capítulo 8). Esta revisión no constituye una recomendación para que los gobiernos tomen uno u otro camino de financiamiento adicional al presupuestario, sino que se presenta como un conjunto variado de alternativas que pueden utilizarse y complementarse, las cuales pueden ser seleccionadas en función del compromiso que cada país asuma con el proyecto.

LAS FUENTES INTERNAS DE FINANCIAMIENTO EXTRAPRESUPUESTARIO

RECURSOS PÚBLICOS NACIONALES

Eficiencia y eficacia en la administración de los fondos públicos

La administración de los recursos es un tema primordial tanto en el sector público como en el privado y, desde luego, dentro de la gestión educativa. Una primera

opción es lograr una mayor eficiencia en la utilización de los fondos públicos, de tal manera que con una mejor coordinación y gestión entre todas las administraciones educativas y sociales, centrales, regionales y municipales, se obtengan mejores resultados con recursos similares. Para ello, la descentralización de la administración, tanto de la gestión como de los recursos, resulta interesante de considerar. Aunque las experiencias han sido dispares –y en ocasiones cuestionadas, al no acompañar los recursos requeridos a la descentralización de la gestión–, es preciso analizar y desarrollar esta iniciativa teniendo en cuenta las evaluaciones de los procesos ya iniciados. Lo importante de la descentralización es que los responsables de las políticas de gestión de la educación sean capaces de romper la homogeneidad habitual en la gestión e impulsar enfoques alternativos que ofrezcan una respuesta plural a la diversidad de situaciones de las escuelas.

Al respecto, son interesantes los proyectos de pequeña escala que ponen a prueba la capacidad de administración eficiente de los recursos con criterios de eficacia que las escuelas públicas pueden desarrollar. Dicho mecanismo incorpora la gestión y la ejecución de programas especiales de apoyo a los propios actores (directivos y profesores de los establecimientos), haciéndolos responsables del impacto de los recursos asignados, y desarrollando con ello una mayor capacidad de gestión en las escuelas. Esto permite capitalizar la pequeña parte del presupuesto público de educación que no va a gastos corrientes.

Otra alternativa que puede potenciar la eficiencia y efectividad del gasto son las transferencias monetarias y no monetarias condicionadas. Generalmente, estos programas buscan orientar el gasto en función de un impacto redistributivo, focalizándose por ello en poblaciones de escasos recursos con bajos niveles de logro y bajo rendimiento educativo. Estos son conocidos como programas de transferencia condicionada (PTC) que, como su nombre indica, transfieren recursos, en este caso, a familias desfavorecidas, en la medida en que estas se comprometen a cumplir ciertos compromisos en educación, salud y nutrición. Por ejemplo, para el ámbito educativo la transferencia se encuentra normalmente condicionada a la matriculación y asistencia de los niños y jóvenes a la escuela, estrategia considerada en varios PTC también como una herramienta para combatir el trabajo infantil. Los traspasos de dinero en efectivo y de alimentos (por ejemplo, programas de comedores escolares), ya sean condicionales o incondicionales, pueden afianzar la capacidad de resistencia a las adversidades de las familias vulnerables, para que puedan hacer frente en mejores condiciones a las situaciones de riesgo sin comprometer el bienestar de sus hijos a largo plazo (UNESCO, 2010).

Aunque los subsidios monetarios directos suelen implicar considerables recursos, dado que cubren a grupos poblacionales significativos, permiten un ahorro también considerable en términos de eficiencia del sistema debido a su impacto positivo en la retención y progresión educativa de los beneficiarios, algo que ha quedado demostrado ampliamente a la luz de los resultados alcanzados en esta materia por los PTC que operan actualmente en la región. La reducción de las ineficiencias inter-



nas del sistema educativo es particularmente significativa dados 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 los niveles educativos primario y secundario (CEPAL/OEI, 2010). Considerando el ahorro que implica reducir la ineficiencia del sistema, en la mayoría de los países es una buena inversión universalizar el ingreso a edad oportuna y mejorar el ritmo de progresión y retención dentro del sistema.

Se puede aumentar la eficiencia de los recursos empleados al mejorar la asistencia de los estudiantes al aula y disminuir la interrupción frecuente de que son objeto las clases. Si el tiempo efectivo que se dedica al aprendizaje disminuye, su costo se eleva. Por el contrario, enseñar los mismos conocimientos, destrezas y habilidades en menos tiempo de lo planificado implica una economía de costos y una consiguiente liberación de recursos.

La eficiencia y eficacia del gasto han sido objetivos importantes durante largo tiempo dentro del sector público. Una sistematización de estas experiencias, que contemple los escenarios educativos actuales, puede resultar atractiva como medio para liberar recursos, ubicándolos allí donde la región mantiene desafíos educativos. El abanico de opciones para mejorar la asignación y el uso de los recursos es amplio y la identificación de aquellas más relevantes y pertinentes requiere de un esfuerzo de los distintos estamentos educativos en cada país. Como resultado, las buenas prácticas en esta materia se pueden diseminar tanto en el ámbito nacional como en el regional, a través de diversos mecanismos de cooperación técnica.

Reasignaciones sectoriales

La distribución de los recursos dentro del propio presupuesto educativo es un ítem que no se puede descartar como alternativa para liberar recursos de un área en la que pueden estar subutilizados y reorientarlos hacia donde más se necesiten, considerando como premisa para estas reasignaciones tanto la dinámica de la situación pedagógica como la sociodemográfica que atraviesa cada país. Se debe tener en cuenta la gran proporción del gasto total en educación que se destina a gastos corrientes, los que consideran la remuneración de los docentes y administrativos, en comparación con los gastos de capital. De acuerdo a esta composición, pareciera que el margen sobre el diseño de los presupuestos sectoriales es bastante estrecho. Sin embargo, es posible identificar algunas medidas que se pueden tomar para flexibilizar el presupuesto educativo y hacer de su diseño una tarea orientada hacia el cumplimiento de metas de largo plazo.

Al respecto, es adecuado considerar la situación demográfica de cada uno de los países, en la mayoría de los cuales existe un incremento vegetativo de la inversión en educación por estudiante como resultado de la reducción de la expansión de la población en edad de estudiar, y de la estabilidad en la tendencia al crecimiento de la

inversión en educación (CEPAL/UNESCO, 2005). Los recursos adicionales que se pueden obtener por esta vía, deseablemente, deberían ser dispuestos como gasto de capital en función de los nuevos desafíos de la educación en la región. Una interesante modalidad es la progresiva reasignación del gasto por nivel educativo, dado que el nivel universitario ostenta gastos por alumno hasta ocho veces superiores al gasto en primaria, y podrían encontrarse mecanismos alternativos de financiamiento. Esta reasignación debería llevarse a la práctica con amplios acuerdos políticos y sociales, de forma progresiva, garantizando al menos la gratuidad a los alumnos con recursos insuficientes y a todos aquellos que se considere necesario.

La labor de diseño del presupuesto debe tener en cuenta el aprovechamiento del bono demográfico y su término, ya que la inversión en función de la demanda tenderá a disminuir por la menor cantidad de estudiantes en el mediano plazo. Por ello, es necesario que la inversión real se haga también en función de las metas de calidad de la educación y que no solo dependa del aumento (o disminución) de la matrícula escolar.

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 aquellos más desarrollados (CEPAL/SEGIB, 2006), existe margen en los sistemas de tributación para recabar recursos adicionales, o bien para establecer nuevos equilibrios tributarios que permitan generar exenciones para el sector educativo, compensando con alzas en otras áreas que puedan asumir el costo. Para explorar el área en que se pueden implementar cambios tributarios es pertinente hacer una primera diferenciación entre instrumentos para recaudar recursos, trasladándolos hacia el sector público, y aquellos para estimular el flujo directo de recursos privados hacia la educación.

La política que orienta la implementación de los instrumentos de recaudación de recursos siempre debe tener en cuenta la reacción que estas medidas generan en la sociedad. Por ello es importante insistir en el valor de la inversión en educación. De ella se pueden obtener retornos importantes en forma de capital humano mejor preparado, lo que es una condición necesaria para el desarrollo económico y social de un país.

Un punto sensible dentro de esta relación público-privada es la trayectoria de los recursos, es decir, que lleguen allí donde se fijaron los objetivos de los programas de acción educativos, razón por la cual la idea de impuestos dirigidos cobra vigor. Para avanzar en esta dirección, es preciso cuidar la existencia de canales de comunicación que permitan realizar una rendición de cuentas abierta hacia la comunidad y generar confianza en el desarrollo de estas iniciativas. En cuanto a experiencias concretas, existen precedentes de aplicación de gravámenes a la propiedad inmobilia-



ria para financiar gastos en educación, e impuestos específicamente destinados a la provisión de libros de texto u otros servicios educativos. En general, los impuestos específicos que se han aplicado en beneficio de la educación se han destinado a la formación profesional y provienen directamente de las empresas o de descuentos en la nómina de salarios en la industria.

Es necesario considerar que los incentivos tributarios representan una reducción en la recaudación impositiva, por lo que se les suele clasificar como «gastos tributarios» (Jiménez y otros, 2009). Esta reducción de ingresos fiscales debe ser sopeada en términos de la cuantía del aporte que los privados pueden hacer, motivados por estos instrumentos tributarios que disminuyen sus costos, hacia la donación con fines educativos. Dado que las donaciones que realizan empresas y personas son sensibles a su costo, la vía más práctica que tienen los Estados para afectar los precios de las donaciones es a través del sistema tributario mediante incentivos. Si una donación a la educación puede ser deducida como gasto, al menos en parte, por la persona o la empresa a fin de generar sus rentas, o descontada de sus impuestos, la donación pasa a ser un incentivo para quien la realiza. En este sentido es deseable que las leyes que regulen las donaciones especifiquen los destinos educativos de los recursos –formación docente, ampliación de infraestructura educativa, implementación de bibliotecas, laboratorios, gimnasios o nuevas tecnologías, entre otras posibilidades–, junto con la definición de límites geográfico-temporales para la realización de estas inversiones educativas.

RECURSOS PRIVADOS NACIONALES

Responsabilidad social empresarial

El concepto de responsabilidad social empresarial (RSE) responde a un intento por pasar de un enfoque punitivo, que sanciona a las empresas por sus externalidades negativas, a otro en que incorporan mecanismos internos para eliminar o atenuar estas consecuencias no deseables de sus acciones productivas e ir más allá, entendiendo que la inversión privada debe generar también rentabilidad social. Esto implica establecer vínculos con la comunidad, que les reportarán un estatus distinto dentro del mercado. En este «ir más allá» no deja de ser importante la participación del sector público, ya que el marco de acción para toda inversión privada se delinea desde allí. Por eso, para estimular la RSE se habla de alianzas público-privadas, consolidándola allí donde se tienen experiencias exitosas, o promoviéndola donde no se ha desplegado o se han encontrado obstáculos para su ejecución.

Naturalmente, la RSE tiene distintas posibilidades de alcance de acuerdo a la dimensión de la empresa desde la que se adopte. Sin embargo, toda escala de aplicación debe considerar el establecimiento de una nueva relación que involucra a los sectores público y privado, pero también a otros agentes o grupos de interés. El resultado esperado es la alteración de la modalidad de toma de decisiones, la gestión de

fondos, la seguridad laboral, los aspectos medioambientales y, en general, la ética empresarial (Casado, 2006). Esto resulta muy interesante si se considera la tensión entre eficiencia y equidad en la relación público-privada dentro de la educación. La consideración de otros grupos de interés más amplios puede orientar la eficiencia de la empresa en función de la equidad.

A pesar de esto, muchas veces el que conlleva la RSE no es un proceso sistematizado ni totalmente legitimado por los distintos sectores involucrados. Los países de la región pueden presentar escenarios dispares que requieren modelos de gestión de la responsabilidad social empresarial que puedan ser adaptados por las empresas locales interesadas en sumarse a estas iniciativas. La revisión de los marcos internacionales que promueven modelos de aplicación de la RSE debe considerar la necesaria adaptación a los contextos locales donde se desea implementar.

Los inicios del enfoque están marcados por un primer gran consenso internacional en el Pacto Mundial de Naciones Unidas, formulado en el Foro Económico Mundial de Davos en el año 1999, que delinea compromisos de acción de índole medioambiental, social y de derechos humanos para las empresas (AccountAbility, 2007). Otro gran hito son los acuerdos contenidos en el *Libro Verde de la Comisión Europea*, cuyos ejes son los mismos del Pacto Mundial, y el espíritu del acuerdo, la voluntad con que las empresas asumen estos desafíos (Casado, 2006).

Los ejes de estos acuerdos han sido considerados en la elaboración del ranking de competitividad responsable, en el que Iberoamérica se ubica por debajo del estándar de los países desarrollados (véase el cuadro 6.1). Existe una serie de medidas que se pueden implementar para que la RSE mejore en la región. Una referencia es la iniciativa francesa que desde el año 1972 incorpora en su legislación la obligatoriedad de las empresas para la publicación de informes sociales corporativos (Casado, 2006). Esto ejemplifica el importante papel que puede cumplir el Estado. La experiencia francesa opera con una lógica opuesta al criterio de voluntariedad que prima en la actualidad bajo el enfoque de RSE. Lo destacable de ambas estrategias son los informes que las empresas pueden elaborar y su potencialidad para transformarse en instrumentos de rendición de cuentas en materias sociales.

La alianza público-privada es, en estos momentos, una de las principales estrategias en el campo de la cooperación que están desarrollando con acierto varias agencias internacionales. También la OEI está avanzando en esa dirección, lo que ha supuesto la incorporación de múltiples empresas, fundaciones e instituciones al esfuerzo compartido para el logro de las Metas Educativas 2021. Estas alianzas son, sin duda, uno de los aportes principales para la constitución del Fondo Solidario para la Cohesión Educativa, sobre el que nos detendremos más adelante.



CUADRO 6.1

RANKING DE COMPETITIVIDAD RESPONSABLE 2007 (a)

(PUNTAJES DEL ÍNDICE)

LUGAR EN EL RANKING	PAÍS O REGIÓN	ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD RESPONSABLE, 2007 (a)	IMPULSORES DE POLÍTICAS (b)	ACCIÓN EMPRESARIAL (c)	FACILITADORES SOCIALES (d)
1	SUECIA	81,5	86,0	90,2	74,7
2	DINAMARCA	81,0	89,9	86,9	76,6
3	FINLANDIA	78,8	83,9	84,1	76,7
4	ISLANDIA	76,7	83,5	74,9	86,3
5	REINO UNIDO	75,8	88,8	75,9	76,6
6	NORUEGA	75,5	83,8	77,3	75,9
7	NUEVA ZELANDA	74,9	88,6	72,2	80,0
8	IRLANDA	74,6	85,0	73,8	78,1
9	AUSTRALIA	73,0	82,7	73,6	73,3
10	CANADÁ	73,0	83,7	72,5	74,8
59	IBEROAMÉRICA (e)	54,5	72,4	54,5	51,7

Fuente: ONG AccountAbility.

- (a) Una completa descripción de la construcción del índice puede verse en el documento «El estado de la competitividad responsable 2007», disponible en www.accountability.org/publications.espx?id=1560.
- (b) Se consideran criterios como firma y ratificación de tratados ambientales internacionales, rigidez del índice de empleo, empleos para mujeres en el sector privado y ambiente impositivo responsable, entre otros.
- (c) Comprende criterios como eficacia de los directorios de las empresas, conducta ética de las compañías, igualdad salarial por trabajo similar, alcance de capacitación de personal y razón de certificación ISO, entre otros.
- (d) Incluye criterios como índice de percepción de la corrupción, libertad de prensa, transparencia de las transacciones y libertades civiles, entre otros.
- (e) Los datos de Iberoamérica corresponden al promedio simple de los datos de Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, España, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de).

Aportes de las familias

Las familias desempeñan un papel muy importante dentro del amplio modelo de responsabilidad social. Ellas constituyen un pilar básico dentro de la comunidad educativa y ejercen una función pedagógica en los hogares de los educandos. Muchas veces los padres no cuentan ni con el tiempo necesario ni con las competencias específicas para desempeñar una participación activa en los procesos educativos de sus hijos (CEPAL/UNESCO, 2005). Si los padres no logran visualizar los efectos positivos que la educación tiene para su bienestar familiar –por ejemplo, por su importancia para el futuro del alumno, o para su acceso a bienes culturales, o incluso bajo la forma de retornos monetarios– no le dedicarán tiempo o recursos que, por una cuestión de costo de oportunidad, serán destinados a cubrir otras actividades y gastos.

La información que los establecimientos educativos pueden brindar requiere de familias preparadas para poder utilizarla durante el proceso de colaboración con el aprendizaje de sus hijos y en la toma de decisiones futuras con respecto a la educación de sus miembros. Las carencias en esta materia afectan a las familias como receptoras de información y demandantes de educación, y a los establecimientos educativos como productores de información y oferentes de educación.

Hay que destacar, no obstante, que el papel principal de la familia para el desarrollo y el aprendizaje de sus hijos se encuentra en su capacidad para proporcionarles un ambiente satisfactorio en términos de alimentación, salud, comunicación, cuidado, afecto, confianza y experiencias estimulantes en todas las dimensiones del desarrollo. En este contexto, la cooperación con la escuela ha de suponer un refuerzo importante para las familias, o puede llegar a ser, por las carencias en el hogar, el apoyo fundamental que los niños reciben para su desarrollo.

Otros aportes privados

Existe, además, una amplia gama de organizaciones privadas que actúan con fines públicos, como las fundaciones o corporaciones sin fines de lucro, las organizaciones no gubernamentales, centros de formación académicos independientes, organismos de iglesias o congregaciones religiosas, asociaciones de padres y gremios u organizaciones sindicales, cuyo papel se puede asociar con la administración de centros educativos y también con la gestión de recursos provenientes del sector público o empresarial. En cuanto a los recursos necesarios para invertir en educación, estos organismos se pueden transformar en intermediarios relevantes en la relación entre las fuentes de financiamiento y los procesos educativos que requieren de ellos.

Muchas de estas organizaciones cuentan con sus propias fuentes de financiamiento o son parte de redes internacionales que asignan fondos en función de sus misiones institucionales. Una integración más activa en el sector educativo puede proveer de recursos a los sistemas educativos de la región, pero también volver ineficiente al sistema en función de la distribución de funciones entre la multiplicidad de actores involucrados. Las autoridades educativas tienen, en este sentido, el desafío de promover la participación de estos agentes en búsqueda de recursos de capital para la educación, pero también de saber cómo coordinar los esfuerzos de estos agentes.

LAS FUENTES EXTERNAS PARA EL FINANCIAMIENTO EDUCATIVO

DEUDA PÚBLICA EXTERNA Y EDUCACIÓN

Entre las posibles fuentes de financiamiento externo se ha planteado con fuerza creciente la posibilidad de convertir en inversión en educación, mediante diversos



mecanismos financieros, parte del servicio de la deuda pública. La necesidad de desarrollar mecanismos que permitan avanzar con este tipo de canje se sustenta, principalmente, en que la creciente deuda externa de los países en vías de desarrollo se ha transformado en un verdadero obstáculo para elevar la inversión en educación, impedimento para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio en esta materia. En Iberoamérica, la región más endeudada del mundo, este planteamiento cobra especial relevancia, porque la carga es tan grande que en algunos países el servicio de la deuda supera al gasto en educación o en salud, y en algunos casos, a ambos combinados (Filmus y Serrani, 2009).

Las propuestas de canje de servicio de deuda por inversión educativa se basan en argumentos con dos vertientes: una ética y otra práctica. Desde la perspectiva ética, la educación ha sido globalmente reconocida como un derecho social inalienable del que todos los niños y jóvenes debieran gozar, porque, a su vez, es el medio para acceder a otros derechos inalienables como lo son el trabajo digno, los ingresos justos, etc. Así, se contempla que los intereses involucrados en los servicios de deudas contraídas a tasas desproporcionadas respecto de las que hoy prevalecen en el sistema financiero, obliga a muchos países a sacrificar derechos sociales básicos —el acceso universal a la educación de calidad es uno de ellos— para cumplir cabalmente sus compromisos financieros.

El argumento de índole práctica sostiene que para la viabilidad financiera en el largo plazo es fundamental el aporte de inversiones de alta rentabilidad social a la formación de recursos humanos. Esto permitiría generar, en el largo plazo, saltos sostenidos en el valor agregado de las economías nacionales. Cuanto más capacitada esté la población de los países de la región para aportar a la competitividad del sector productivo, mayores serán las opciones de superávit comercial y de crecimiento económico en el mediano y largo plazo, lo que a su vez redundará en mejores condiciones para sostener los compromisos financieros. En la medida en que se acuerde la reconversión de una parte del servicio de la deuda a inversiones educativas con alta rentabilidad social (como es avanzar en las Metas Educativas 2021), dicha rentabilidad debería traducirse en mejores condiciones internas para servir la deuda (CEPAL/UNESCO, 2005).

Aunque las llamadas internacionales para el canje de deuda por educación llevan más de una década, hace solo cinco años que comenzó a formarse un movimiento internacional en torno al tema, con un empuje particularmente fuerte desde Iberoamérica. La idea fue impulsada por primera vez en 1996 por la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI en su informe a la UNESCO. Sin embargo, su planteamiento oficial se produjo en octubre de 2003 en París, en el marco de la III Conferencia de Ministros de Educación, donde se solicitó a la UNESCO que asumiera el liderazgo en el tema (Filmus y Serrani, 2009).

En la XIV Cumbre Iberoamericana celebrada en San José, Costa Rica, en noviembre de 2004, los jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica acordaron dos

líneas de acción fundamentales en el marco del canje del servicio de la deuda 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 Fondo Monetario Internacional 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. La razón radica en que el FMI contabiliza la inversión social y de infraestructura como un gasto, lo que eleva el cálculo del déficit fiscal y hace más difícil a los gobiernos llevar adelante sus planes contra la pobreza (CEPAL/UNESCO, 2005). En marzo de 2006, UNESCO creó el Grupo de Trabajo de Canje de Deuda para el Financiamiento en Educación, encargado de dar seguimiento a las iniciativas en esta materia, estableciendo criterios para evaluar y supervisar la ejecución de proyectos. A partir de esa fecha, distintos organismos internacionales han dado su apoyo explícito a la iniciativa, se han publicado diversos documentos sobre el tema y los países han seguido avanzando en experiencias concretas de conversión de deuda por educación.

La experiencia de España constituye un gran ejemplo de canje de deuda bilateral. En rigor, todas las deudas bilaterales pueden ser objeto de condonación o canje, con algunas restricciones. La reducción de este tipo de deudas se conduce, por lo general, a través del Club de París, un grupo informal de diecinueve acreedores gubernamentales que se ocupa de encontrar soluciones coordinadas y sustentables para los países deudores que tienen problemas de pago. El carácter de cooperación de la mayoría de las deudas bilaterales las hace más abiertas que las multilaterales a una posible condonación, a una reestructuración y al canje.

Tradicionalmente, la deuda multilateral no ha sido objeto de condonación. Sin embargo, en 1996, el Banco Mundial (BM) y el FMI lanzaron la iniciativa Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, por su nombre en inglés) para ayudar a dichos países a través de un alivio integral de la deuda. El marco del HIPC reforzado, acordado en 1999, simplificó los criterios de calificación, aceleró el proceso de entrega e incluyó un vínculo explícito con la reducción de la pobreza. En la cumbre del G8 (julio de 2005) los países más desarrollados se comprometieron a condonar la deuda de dieciocho de los países incluidos en la iniciativa HIPC. Hasta la fecha, solo tres países iberoamericanos han sido considerados aptos para la iniciativa: Nicaragua, Honduras y el Estado Plurinacional de Bolivia.

Durante los últimos años han surgido otras iniciativas de reducción de deuda por parte de las instituciones financieras internacionales y los países miembros del Club de París, como la Iniciativa de Alivio de Deuda Multilateral (IADM) y la condonación de deuda del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que aportan lecciones para la propuesta de lograr mayor multilateralidad para el canje de deuda por educación.

En mayo de 2005 el G8 decidió en Gleneagles (Escocia) otorgar una condonación del 100% de la deuda multilateral a los países pobres y altamente endeudados que hubieran cumplido con las condiciones de la iniciativa HIPC. Respecto de IADM,



los países de Latinoamérica que accedieron a ella fueron el Estado Plurinacional de Bolivia, Guyana, Honduras, Nicaragua y, con algunas condiciones previas, también Haití. El FMI y el BM fueron los organismos multilaterales que participaron de la IADM en beneficio de la región latinoamericana, con fechas de corte a diciembre de 2004 y diciembre de 2003, respectivamente. A esta iniciativa se le sumó la que llevó adelante en marzo de 2007 la Asamblea de Gobernadores del BID, que aprobó un alivio de deuda para el Estado Plurinacional de Bolivia, Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua por los saldos de préstamos pendientes al 31 de diciembre de 2004 de su Fondo de Operaciones Especiales.

De acuerdo a la investigación realizada por la OEI y la Fundación SES, los fondos multilaterales son un tema a considerar en el futuro. Hay experiencias que muestran la posibilidad de acceder a un solo fondo con recursos de varios acreedores, lo que serviría para agilizar los mecanismos de implementación de las políticas sociales reduciendo los costos (administrativos y financieros). También permitiría ampliar la escala de intervención y el impacto gracias al desarrollo de políticas más coordinadas y a la ampliación de los fondos y de los tiempos de implementación (Filmus y Serrani, 2009).

Hasta el momento, las experiencias de canje de servicio de deuda por educación son pocas y de bajos montos monetarios. Sin embargo, por modestas que sean, las sumas permiten destinarse a inversiones focalizadas cuyo impacto es muy positivo, sobre todo en circunstancias en que la cooperación internacional para educación tiende a mermar en la región, y su incidencia sobre el total de la inversión educativa de los países es muy reducida. De cualquier forma, el canje de deuda por inversión en educación es solo un aporte complementario posible, pero no el centro de la solución de los problemas de financiamiento del sector.

COOPERACIÓN INTERNACIONAL FINANCIERA Y TÉCNICA

Bilateralismo y multilateralismo

Los países miembros de la OCDE constituyen la fuente principal de la cooperación bilateral para la educación en todo el mundo, y su *Development Assistance Committee* (DAC) mantiene información actualizada de las contribuciones de los países miembros y de la asistencia multilateral proporcionada por la comunidad europea.

La ayuda internacional es un componente vital del pacto en favor de la educación. América Latina recibe una parte relativamente pequeña del total de la ayuda oficial para el desarrollo (AOD) debido a que la región es considerada medianamente desarrollada en vista de que la mayoría de sus países se consideran países de renta media (PRM), diagnóstico que no toma en cuenta la gran heterogeneidad al interior de los mismos. En el año 2008 la participación relativa de América Latina en el total mundial de la AOD se situó en 4,3%, el porcentaje más bajo desde el inicio de

la presente década. Esta caída no fue compensada ni por el esfuerzo de España, que en 2008 aumentó su ayuda a la región hasta cerca de 1.300 millones de dólares (un 25% más que en 2007) y pasó a compartir, junto a Estados Unidos, el liderazgo regional en términos de donante. Como en otros años, la mayor proporción de la AOD regional se concentró en Centroamérica y los países andinos. Cabe destacar que junto con esta disminución de la ayuda oficial para el desarrollo en América Latina, algunos países de la región como Brasil y México han comenzado a convertirse en donantes. Dejar a los PRM fuera de la atención de la AOD equivale a penalizarlos por los niveles de desarrollo adquiridos y también a limitarles el potencial como socios para el desarrollo en los esfuerzos mancomunados con relación a terceros países de menor desarrollo relativo (SEGIB, 2009).

En 2006 y 2007, el total de la ayuda anual a la educación en América Latina y el Caribe ascendió en promedio a 813 millones de dólares, mientras que en 1999 y 2000 el promedio anual se cifró en 605 millones. En 1999 y 2000, la ayuda a la educación representó el 7% del total de los flujos de ayuda a la región, mientras que en 2006-2007 ese porcentaje aumentó, llegando a representar el 9% (UNESCO, 2010).

La ayuda a la educación básica sigue constituyendo un motivo de preocupación en América Latina y el Caribe, al igual que en otras partes del mundo. Pero entre los periodos 1999-2000 y 2006-2007, la proporción de la educación básica en la ayuda total a la educación disminuyó en diez puntos porcentuales, pasando del 45% al 35%. Los 287 millones de dólares de ayuda a la educación básica en América Latina y el Caribe registrados en 2006 y 2007 representaron tan solo un aumento del 6% con respecto a los 270 millones registrados en el periodo 1999-2000, mientras que la ayuda total a la educación aumentó en un 34%.

Otro flujo importante de recursos para el desarrollo de América Latina, y en especial para sus sistemas educativos, proviene de los créditos ofrecidos por los dos grandes bancos que operan en la región: el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Además del aporte financiero, estos organismos ofrecen asistencia técnica a los países de la región, propiciando investigaciones en la materia y promoviendo encuentros internacionales en colaboración con otros organismos internacionales.

El Banco Mundial ha dado su respaldo a los países de América Latina mediante el suministro de recursos financieros destinados a programas y reformas, asistencia técnica y asesoría en políticas, en función de las enseñanzas emanadas de amplias experiencias en el sector a nivel mundial. Además, fue coauspiciante de la Conferencia de Jomtiem y del Foro Mundial sobre la Educación en Dakar (1990 y 2000, respectivamente) y ha asumido los desafíos de la Declaración del Milenio. La estrategia del BM está centrada en la obtención de resultados en la educación básica y en la educación para mujeres, poniendo énfasis en la calidad y los logros educativos (CEPAL/UNESCO, 2005), razón por la cual entre 2005 y 2009 aprobó 22 créditos para proyectos en educación en la región (Banco Mundial, 2010).



El enfoque subsectorial utilizado por el Banco Mundial en préstamos educativos ha evolucionado significativamente durante los últimos veinte años. En los primeros de la década de 1990, la educación primaria representaba la mitad de sus préstamos al subsector, participación que fue disminuyendo con el tiempo, y hoy el énfasis está puesto en la educación general, secundaria y terciaria (Patrinos y otros, 2004).

El Banco Interamericano de Desarrollo, por su parte, financia proyectos del sector de educación con el fin de promover una mejor integración de las actividades educativas dentro de la estrategia del desarrollo nacional de los países miembros. Esta entidad trabaja con organizaciones de los sectores público y privado en la búsqueda de soluciones innovadoras para estos desafíos, y colabora a través de 27 préstamos y 55 cooperaciones técnicas (donaciones) que se encuentran en implementación (BID, 2010).

La asistencia financiera y técnica proporcionada por el BID también ha evolucionado en su énfasis y orientación, lo que constituye un reflejo del aprendizaje institucional que ha tenido lugar con respecto a formas más efectivas de promover el desarrollo educativo, y también, en buena medida, de la evolución de las prioridades educativas en la región. Al inicio de sus actividades en los años sesenta y durante la década de 1970, la labor del BID en educación se concentró principalmente en las universidades y en los centros de investigación científica, y dentro de ellos en aquellas áreas que en ese entonces se consideraban estratégicas para la construcción de una infraestructura tecnológica en la región; tal es el caso de las ingenierías y de las ciencias naturales y agrícolas. Otra área que comenzó a cobrar importancia relativa desde el comienzo de la presencia del BID fue la de la educación técnico-profesional. En el decenio de 1980 se produjo un giro que desplazó la atención del Banco hacia la expansión de la educación básica. Durante la última década del siglo xx, la entidad comenzó a financiar proyectos de reforma en educación orientados a obtener mejoras de calidad, y acrecentó el volumen de sus operaciones dirigidas a la educación secundaria (Navarro y otros, 2004).

El BID, asimismo, financia otras iniciativas vinculadas al área educativa, como proyectos de infancia, capacitación docente, educación técnico-profesional, de ciencia y tecnología, de calidad de la enseñanza y programas de transferencias condicionadas. Además del apoyo financiero, desde la década de 1970 se ha mantenido muy activo en el suministro de asistencia técnica y respaldo a proyectos de cooperación regional en educación a través de fondos concesionales.

Finalmente, cabe mencionar el aporte que otros organismos de carácter internacional realizan al desarrollo de la educación latinoamericana, como es el caso de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura (OEI), impulsora del proyecto Metas Educativas 2021; la Organización de Estados Americanos (OEA), responsable del seguimiento de la Cumbre de las Américas; Mercosur, que agrupa a los países del cono sur y la Coordinación Educativa Cultural Centroamericana (CECC).

Cooperación Sur-Sur

La Cooperación Sur-Sur ha registrado un renovado auge en la última década: se ha diversificado en instrumentos y participantes; se ha convertido en un referente a considerar en los foros internacionales sobre cooperación al desarrollo, y ha comenzado a articular una agenda propia de debate, muy centrada en cómo lograr más y mejor cooperación Sur-Sur. América Latina ha desempeñado un papel protagonista al respecto, fomentando el debate, participando de manera activa en los principales foros de cooperación internacional y aportando con nuevas iniciativas, como la Cooperación Horizontal Sur-Sur, en sus versiones bilateral y regional, y la Cooperación Triangular, donde los países de renta media tienen un papel crucial al aportar sus recursos humanos formados, sus propias experiencias de «casos de estudio», tecnologías apropiadas y recursos en especie. El impulso a la Cooperación Sur-Sur en América Latina ha coincidido con el progresivo desplazamiento de la región como receptora de ayuda oficial al desarrollo mundial (SEGIB, 2009).

Entre los eventos que han determinado la dinámica de la cooperación Sur-Sur en la última década destacan la I Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de Monterrey (2002); la I Cumbre del Sur, celebrada en Marruecos (2003); la XVII Cumbre Iberoamericana, realizada en Santiago de Chile (2007); el I Foro de Alto Nivel sobre Cooperación al Desarrollo, que tuvo lugar en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York (2008); el III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, que dio origen a la Agenda de Acción de Accra (AAA) en Ghana (2008), y la XVIII Cumbre Iberoamericana, celebrada en El Salvador (2008), donde se impulsó el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.

En el marco de la XVII Cumbre Iberoamericana (2007) fue encomendada a la Secretaría General Iberoamericana la preparación de un informe anual sobre Cooperación Sur-Sur. De acuerdo a este informe, en América Latina, entre 2007 y 2008, las acciones de Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral aumentaron un 27%: desde las 1.480 de la primera fecha hasta las 1.879 de la segunda, lo que muestra la fuerza de esta iniciativa en la región. Por sectores de actividad, en 2008 unas 1.000 acciones (casi el 55% de las 1.879 registradas) estuvieron destinadas al fortalecimiento de capacidades en el área económica. El resto de las acciones (cerca de 850) se distribuyeron aproximadamente en 50% entre las que fueron impulsadas para mejorar las condiciones sociales de la población latinoamericana y las que persiguieron resultados positivos en otras áreas como cultura, género, fortalecimiento institucional, ayuda humanitaria, prevención de desastres o medio ambiente. El costo económico de estas acciones habría superado los 13 millones de dólares.

A nivel regional se han desarrollado iniciativas de Cooperación Horizontal Sur-Sur dependientes de organismos multilaterales como la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercosur, como así también bajo el Proyecto Mesoamericano y la Conferencia Iberoamericana.



Respecto a la Cooperación Sur-Sur Triangular, en 2008 se registraron en América Latina bajo esta modalidad 72 acciones/proyectos, la mayor parte de cuya financiación correspondió a Japón y Alemania.

La Cooperación Sur-Sur no sustituye a la tradicional Norte-Sur; tampoco es subsidiaria ni un instrumento de esta, sino que aspira a articularse, cuando sea posible, con los planes y programas de la Cooperación Norte-Sur a partir de su propia experiencia y con las miras puestas en lograr los mejores resultados de forma eficiente y solidaria, objetivo reiterado en los foros internacionales. Este tipo de cooperación constituye una opción viable para apoyar el desarrollo a partir de los recursos y la experiencia que cada país puede compartir con otros, de igual o menor desarrollo relativo, en un proceso de cooperación mutua. En la práctica se presenta como una forma de cooperación independiente, que no se basa en criterios económicos y que ofrece asociaciones estratégicas entre iguales para lograr objetivos comunes.

De esta forma, la Cooperación Sur-Sur se convierte en una gran alternativa para el fomento de la educación en la región, especialmente por su fortaleza en el ámbito de la cooperación técnica y el fortalecimiento de capacidades. Si bien se ha concentrado hasta el momento en áreas como la economía, el fortalecimiento institucional y el cuidado del medio ambiente, hoy parece ser para la Cooperación Sur-Sur el momento propicio para plantear el desarrollo de un mayor número de iniciativas en el ámbito de la educación, aprovechando la buena disposición de los países frente a la propuesta Metas Educativas 2021.

Gestión de la cooperación internacional en educación

La cooperación internacional ha cambiado en la medida en que empezaron a surgir nuevas instancias de este tipo de cooperación, como la mencionada en el párrafo anterior, que amplían el abanico de opciones que tienen las naciones de Iberoamérica para apoyar el desarrollo de sus sistemas educativos. En este contexto, el modo en que se concibe la relación entre países donantes y socios se está transformando y, al respecto, los de América Latina han manifestado que la relación entre ambos –donantes y socios– debe ser más horizontal e igualitaria. Los países donantes deberían adaptarse a la realidad del país que quieren ayudar, financiando los proyectos que ellos mismos consideren necesarios en el marco de sus planes de desarrollo. Estas inquietudes de la región latinoamericana han sido recibidas favorablemente por los más importantes organismos de cooperación internacional, valoraciones cuya consecuencia directa es la elección de la estrategia de apoyo presupuestario a los países, por lo que el concierto internacional se presenta muy auspicioso a los intereses de Latinoamérica.

A este buen escenario es necesario sumar el compromiso que ha ratificado recientemente la Unión Europea con los países latinoamericanos en el marco de la VI Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe (UE-ALC), realizada en Madrid

en mayo de 2010. Dicha declaración valora los avances logrados en materia de desarrollo en Latinoamérica, manifiesta el compromiso de la UE con el multilateralismo a nivel general, y en especial con los países de la región, declara su intención de mejorar la coherencia y la eficacia de sus políticas de cooperación para el desarrollo, aumentando sus montos de ayuda y prestando especial atención a las naciones más necesitadas. Por último, el compromiso de la UE queda en evidencia de manera concreta a través de un nuevo mecanismo de inversión en América Latina: la creación de la Fundación UE-ALC y la aprobación de su plan de acción conjunto.

También en su programa de acción, la VI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y América Latina y el Caribe impulsa y pide el cumplimiento de los objetivos aprobados en el Foro de Ministros de Educación de UE-ALC, organizado por la OEI y la Presidencia Española de la Unión (Ministerio de Educación) en Madrid, los días 25 y 26 de marzo, con el título «Educación, innovación e inclusión social».

Las conclusiones de dicho foro giran básicamente en torno al programa Metas Educativas 2021 como instrumento de cooperación en materia educativa entre la Unión Europea y Latinoamérica. Esta VI Cumbre UE-ALC desea contribuir «al cumplimiento de los objetivos educativos 2021» mencionados en el foro, y espera conseguir avances significativos en el cumplimiento de los mismos.

RECUADRO 6.1

EXTRACTOS DE LA «DECLARACIÓN DE MADRID» DE LA VI CUMBRE UE-ALC, 2010

1. Para promover la paz y la seguridad, la libertad, la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y la prosperidad, reiteramos nuestro compromiso con el multilateralismo, en particular en el marco del sistema de las Naciones Unidas. En este contexto, intensificaremos nuestros esfuerzos, tanto a escala subregional como birregional, para definir los intereses comunes y, siempre que sea posible, coordinar posiciones y actuaciones en las organizaciones y foros multilaterales en los que nuestros países son parte.

[...]

9. Manifestamos nuestra intención de mejorar la coherencia y la eficacia de nuestras políticas de cooperación para el desarrollo y de lograr el objetivo del 0,56% en 2010 y el de un ratio entre ayuda oficial al desarrollo y renta nacional bruta del 0,7% en la UE para 2015, tal como quedó reflejado en el Consenso de Monterrey y en la Declaración de la Cumbre de Viena. Los Estados miembros que se han adherido a la UE después de 2002 se esforzarán por aumentar dicho ratio al 0,33% para 2015. Además, reconocemos la importancia de colaborar en la sesión plenaria de alto nivel de las Naciones Unidas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que se celebrará en septiembre de 2010, a fin de lo-



grar resultados prácticos para lograr dichos Objetivos de aquí a 2015. Reconocemos, además, los progresos significativos realizados a nivel regional para alcanzar estos Objetivos.

[...]

32. Celebramos la creación por la UE de un nuevo mecanismo de inversión en América Latina, cuyo objetivo principal es servir de palanca para movilizar nuevos fondos de respaldo a la inversión en América Latina, que ayuden a avanzar en los ámbitos prioritarios. Al mismo tiempo, esperamos con interés la creación de un Fondo Caribeño para Infraestructuras. Estas iniciativas aumentarán la capacidad de financiar proyectos en sectores clave de la región de América Latina y el Caribe.

33. Además de la iniciativa adoptada en la Cumbre de Lima, hemos decidido crear una Fundación UE-ALC, cuyo mandato hemos recibido. Esta fundación está concebida como instrumento útil para reforzar nuestra asociación birregional y como medio para suscitar el debate sobre las estrategias y actuaciones comunes, así como para mejorar su visibilidad. Los altos funcionarios adoptarán la decisión sobre la sede de la Fundación.

[...]

36. Pretendemos que nuestro diálogo birregional alcance resultados concretos y de mayor valor ampliándolo a nuevos ámbitos de interés común, como se expone en el plan de acción conjunto que adoptamos hoy. El principal objetivo de este plan de acción es elaborar programas e iniciativas de cooperación birregional, incluida la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular. Esto supone seleccionar los ámbitos prioritarios en los que trabajar en el futuro: sectores como ciencia, investigación, innovación y tecnología; desarrollo sostenible; medio ambiente; cambio climático; biodiversidad; energía; integración regional e interconexión para fomentar la inclusión y cohesión sociales; migración; educación y empleo para fomentar la inclusión y cohesión sociales; el problema mundial de las drogas.

Fuente: Consejo de la Unión Europea, VI Cumbre UE-ALC, Madrid, 18 de mayo de 2010. Declaración de Madrid: «Hacia una nueva etapa en la asociación birregional: la innovación y la tecnología en favor del desarrollo sostenible y de la inclusión social».

Filantropía internacional

La incorporación de nuevos actores dispuestos a colaborar con el desarrollo de la región, especialmente en materia educativa, es altamente valorada en el marco de un naciente contexto de cooperación internacional, en el que se discute con fuerza la incorporación de personas, empresas y organizaciones al círculo de financiamiento del desarrollo en América Latina.

En esta línea, se plantea que los gobiernos de la región pueden incentivar a los gobiernos de los países desarrollados a otorgar incentivos tributarios a las empresas, personas u organizaciones que estén dispuestas a donar recursos por vía filantrópica,

una práctica extendida entre los países de la OCDE. Se estima que solo en Estados Unidos, durante el año 2003, las personas donaron alrededor de 250 mil millones de dólares a distintas iniciativas, y se calcula que solamente en la educación pública primaria y secundaria se han gastado en los últimos años promedios anuales cercanos a los 30 mil millones de dólares provenientes de donaciones. Algunos de estos recursos llegan a América Latina a través de organizaciones filantrópicas que financian proyectos específicos en la región, pero son una proporción ínfima del total de recursos involucrados (CEPAL/UNESCO, 2005).

La obtención de una proporción mayor de aquellos recursos puede ser un objetivo diplomático de los países de la región latinoamericana, la que podría realizar un esfuerzo mancomunado para aumentar su participación en estos recursos a fin de cumplir las metas educativas. Para ello, se podría intentar lograr que las instituciones y personas de los países industrializados puedan donar directamente a proyectos educativos orientados a cumplir las metas educativas que compromete cada país. El propósito de la región debería orientarse a que se autorizaran beneficios tributarios equivalentes o superiores a los que obtienen las donaciones a la educación en esos países.

La implementación de esta política supone la creación de una institucionalidad apropiada que ofrezca garantías de que los recursos obtenidos de esta forma serán canalizados al cumplimiento de las metas educativas propuestas, focalizando su apoyo hacia los países más pobres de la región o que padecen mayores brechas de logros y recursos respecto de las metas acordadas. Al respecto, se pueden establecer sistemas de *matching funds*, que permiten distinguir el compromiso efectivo de los países con los distintos proyectos. La institución a cargo emitiría la documentación necesaria para que el donante del país desarrollado obtenga los beneficios tributarios establecidos en la ley. La OEI podría asumir estas funciones en la medida en que va a coordinar también el Fondo Solidario para la Cohesión Educativa, que se describe más adelante.

Los Programas de Acción Compartidos

En el marco del proyecto Metas Educativas 2021 se plantea una serie de programas denominados Programas de Acción Compartidos, orientados a facilitar el logro de las principales metas propuestas, y que se exponen en detalle en el próximo capítulo. Un elemento central para la consecución de estos programas es la cooperación técnica que puedan ofrecer organismos nacionales e internacionales. En esta línea, se intenta apoyar el esfuerzo que realizan los países de Iberoamérica con el apoyo solidario de distintos actores.

Si bien los Programas de Acción Compartidos abordan distintos temas, presentan objetivos, estrategias y líneas de acción semejantes en el ámbito de la cooperación técnica, la que en el desarrollo de los programas, y para contribuir a alcanzar los objetivos planteados, debe cumplir tareas entre las que destacan:



- Elaborar diagnósticos de la situación en que se encuentran los países en los temas abordados por los programas.
- Recomendar acciones y orientar reformas.
- Colaborar con los ministerios o secretarías de Educación en la formulación, gestión y evaluación de las políticas y programas educativos.
- Desarrollar programas concretos en determinadas regiones o localidades.
- Apoyar la elaboración de investigaciones y publicaciones en las materias consideradas.
- Fomentar la realización de encuentros nacionales e internacionales para compartir e intercambiar experiencias educativas.
- Crear concursos para premiar proyectos innovadores o exitosos en estas materias.
- Patrocinar la creación o fortalecimiento de redes educativas especializadas en cada tema.
- Fortalecer las comisiones asesoras de expertos de la OEI y gestionar campañas internacionales de sensibilización de los distintos temas, entre otros.

El Fondo Solidario para la Cohesión Educativa

Existe también la necesidad de que los países perciban la voluntad colectiva de apoyarse mutuamente y de recibir la cooperación necesaria para el logro de las metas. Por ello, la misma propuesta «Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios» ha incluido la iniciativa de creación de un Fondo Solidario para la Cohesión Educativa (en el año 2011, con un plan de acción hasta 2021), que complete el esfuerzo de los países en la consecución de las metas. Dicho fondo contabilizaría las aportaciones que los países o instituciones donantes canalizan a determinados países, y a alguna de las metas establecidas, y constituiría un espacio de negociación con los países beneficiarios para acordar el esfuerzo compartido. Como se señala en la *meta general décima*, los recursos económicos para la cooperación deberían aportar entre el 20% y el 40% del esfuerzo que realizan los países y las regiones con mayor retraso educativo para el cumplimiento de las metas. Los países más ricos dentro de la región, las instituciones internacionales, las agencias de cooperación, las empresas, las fundaciones y los sectores económicos y sociales comprometidos con el proyecto, aportarían los recursos necesarios para cubrir este objetivo de acuerdo con sus criterios y prioridades y en un marco de coordinación de los aportes proporcionados.

Se propone que la SEGIB y la OEI asuman la definición y seguimiento de este proceso, en estrecha coordinación con los ministerios de Economía y de Educación de los paí-

ses iberoamericanos, para lograr de aquellos con mayor desarrollo económico, de la Unión Europea, de las organizaciones y bancos nacionales e internacionales, y de los donantes públicos y privados, los recursos necesarios que apoyen y completen el esfuerzo financiero que realicen los países para alcanzar las metas propuestas.





CAPÍTULO 7

PROGRAMAS DE ACCIÓN COMPARTIDOS