

**PUBLIC EXPENDITURE ON EDUCATION IN
LATIN AMERICA. RECOMMENDATIONS TO
SERVE THE PURPOSES OF THE PARIS OER
DECLARATION.**

AMALIA M. TOLEDO
FUNDACIÓN KARISMA
Colombia

Gasto público en la educación de América Latina
¿Puede servir a los propósitos de la Declaración
de París sobre los Recursos Educativos Abiertos?

Fundación Karisma

Elaborado por
Amalia Toledo
con la colaboración de
Carolina Botero y Luisa Guzmán.



OPEN EDUCATIONAL RESOURCES

Any teaching, learning or research materials that are in **the public domain or released with an intellectual property license** that allows for free use, adaptation, and distribution (UNESCO Paris OER Declaration).

UNESCO PARIS OER DECLARATION

- Promotion and use of OER
- Development and use in digital formats
- Development and adaptation to local context/languages
- Use of open licenses



COUNTRIES COVERED

CONSIDERATIONS

- Resources in print and digital
- Predominant role of physical resources
- Public sources or provided by gov't officials
- OER as defined in the Paris Declaration

la inclusión de estas comunidades/minorías ni garantizar su respeto.

Aún son muchos los desafíos. Están, entre los grandes retos que tienen ante sí Argentina, Chile, Colombia, Paraguay y Uruguay, asegurar una educación de calidad, mejorar las capacidades de sus docentes, introducir efectivamente las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones en los procesos de enseñanza y aprendizaje, fortalecer los contenidos educativos, maximizar el gasto público en educación, etc.

B. Financiación de la educación a nivel regional vs. rendimiento académico

La inversión que los países hacen en educación tiene la potencialidad de generar importantes beneficios para el desarrollo de las sociedades debido a su capacidad para lograr oportunidades similares para todas y todos⁸. Por ello, una variable de medición frecuentemente usada para valorar el compromiso de los gobiernos con la educación consiste en la comparación del gasto público destinado a la educación con el Producto Interno Bruto (PIB).

Según el estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre el gasto educativo en la región, titulado "Política fiscal y desarrollo en América Latina: en busca del vínculo", publicado en *Perspectivas Económicas de América Latina 2009*, los países latinoamericanos gastan importantes cifras de su presupuesto nacional en educación. Este gasto mostró un crecimiento general constante entre los años 2000 y 2008. Sin embargo, el esfuerzo de Argentina, Colombia y Uruguay no presenta un crecimiento significativo, mientras que Chile y Paraguay sí, si quiera lograron mantener el incremento en dicho período.

Como se puede apreciar en el Gráfico 1, el gasto en educación relacionado con el PIB ronda entre el 4% y 5%. Sabemos, pues, que la inversión en educación de algunos de los países de la región es cercana a la del promedio de los países miembros de la OCDE. Su relación per cápita, no obstante,

es cinco veces menor, debido a que la población escolar en la región latinoamericana está entre un cuarto y un tercio de la población total. En los países de la OCDE, en cambio, no llegaba a la quinta parte en los resultados de 2006 —la referencia para el informe de entonces—. En el último análisis de *Perspectivas Económicas de América Latina 2013* no se profundiza en el gasto en educación, pero sí en su relación con el sector productivo. Sin embargo, una vez más se reitera que los gobiernos de la región deben invertir más en educación para mejorar las capacidades y las oportunidades de sus ciudadanos.

Desde el año 2000, y cada 3 años, la OCDE lleva a cabo una prueba internacional de aprendizaje —Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés)—, que tiene como objetivo medir las competencias lectora, matemática y científica de jóvenes de 15 años, sin considerar el nivel en que estén matriculados. Los resultados de esta prueba sirven para medir y comparar el desempeño de los estudiantes en países muy diversos. También evalúan y ayudan en el diseño de políticas públicas.

En relación con los resultados del estudio PISA de 2006, el analista de la OCDE, Pablo Zoido, mencionaba que, con gastos similares al promedio de la región, países como Lituania o Macao/China logran que sus estudiantes —provenientes de diferentes estratos socioeconómicos— obtengan un mejor rendimiento¹⁰. Los estudiantes latinoamericanos, por su parte, mostraron un desempeño tres años menor que los alumnos promedio en la OCDE (ver Gráfico 2). Además, el puntaje de sus fallas era mucho mayor, considerando que la mayoría de los estudiantes de la región no alcanzaron el nivel básico de comprensión de lectura.

Para el año 2009, los países de América Latina que participaron del estudio PISA mejoraron su desempeño en términos generales¹¹. No obstante, siguen estando entre los de peor desempeño, como lo muestran los gráficos 3, 4 y 5¹².

Ante este panorama es relevante destacar la conclusión de la OCDE en el sentido de que "la verdadera prioridad de la región es la de mejorar la calidad del gasto haciéndola más eficiente y me-

8. Conclusiones del Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (PISA).

9. Véase también OCDE (2008). "Política fiscal y desarrollo en América Latina: en busca del vínculo", *Perspectivas económicas de América Latina 2009*, p. 23. Disponible en <http://www.oecd.org/dev/americas/41580526.pdf>; y Unesco y Prelac (2012). *Informe regional de monitoreo del progreso hacia una educación de calidad para todos en América Latina y el Caribe - EPT 2012*. Santiago, Chile, UNESCO, p. 34. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002158/215880s.pdf>.

10. Zoido, Pablo (2008). "El gasto público en educación en América Latina: ¿da resultado?", en *Percepciones*. No. 80, OECD Development Centre, Octubre 2008. Disponible en <http://www.oecd.org/dev/41562725.pdf>.

11. Al momento de finalizar este informe, los resultados PISA de 2012 se dieron a conocer, pero debido a esa inmediatez no quedaron incorporados en este análisis.

12. Para un análisis detallado del desempeño académico en Latinoamérica, véase Ganimian, Alejandro J. y Solano Rocha, Alexandra (2011). *¿Están al nivel? ¿Cómo se desempeñaron América Latina y el Caribe en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos del 2009 (PISA)?* EEUU, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe. Disponible en http://www.preal.org/NoticiaDetalleNN.asp?Id_Noticia=550.

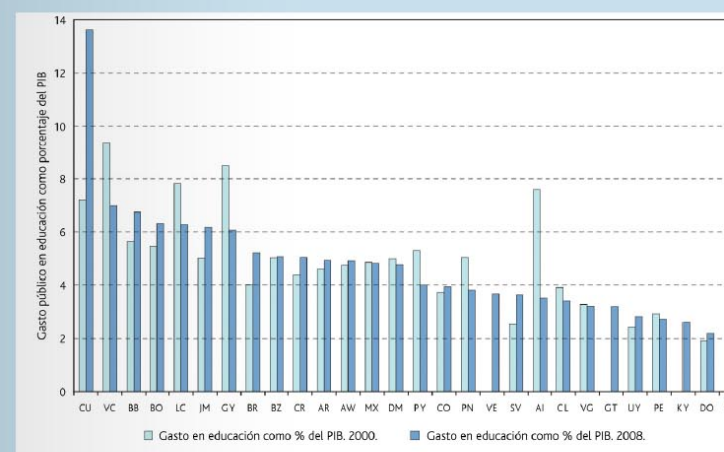


Gráfico 1. Gasto público en educación como proporción del PIB (2000-2008).

Leyenda: AR: Argentina; CL: Chile; CO: Colombia; PY: Paraguay; UY: Uruguay Fuente: Base de datos del Instituto de Estadística de la Unesco (UIS).

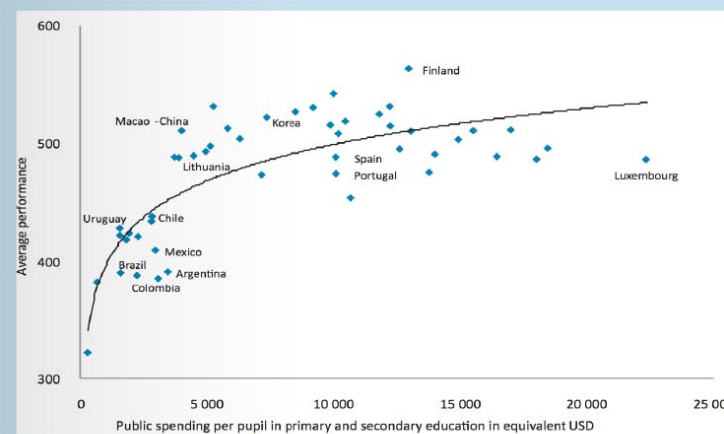


Gráfico 2. Gasto público en educación y rendimiento en PISA.

Nota: el rendimiento se mide por el promedio del país en la escala de ciencias de la prueba PISA de 2006. El gasto es medido por el gasto público por alumno en educación primaria y secundaria como promedio de los datos disponibles desde 2000. Fuente: OECD (2008). *Latin American Economic Outlook 2009*, p. 193.

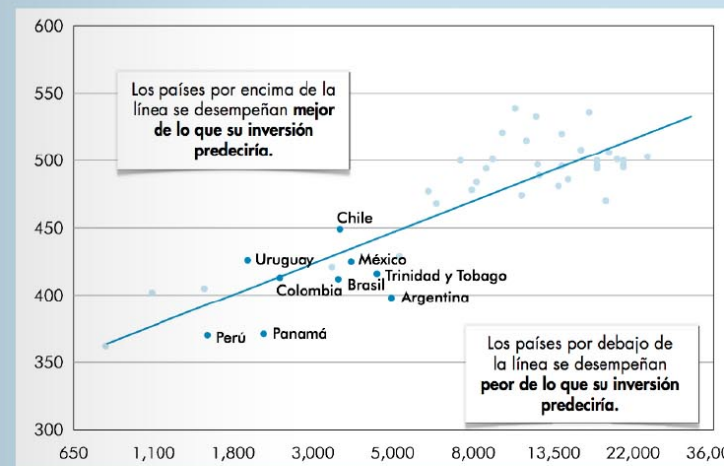
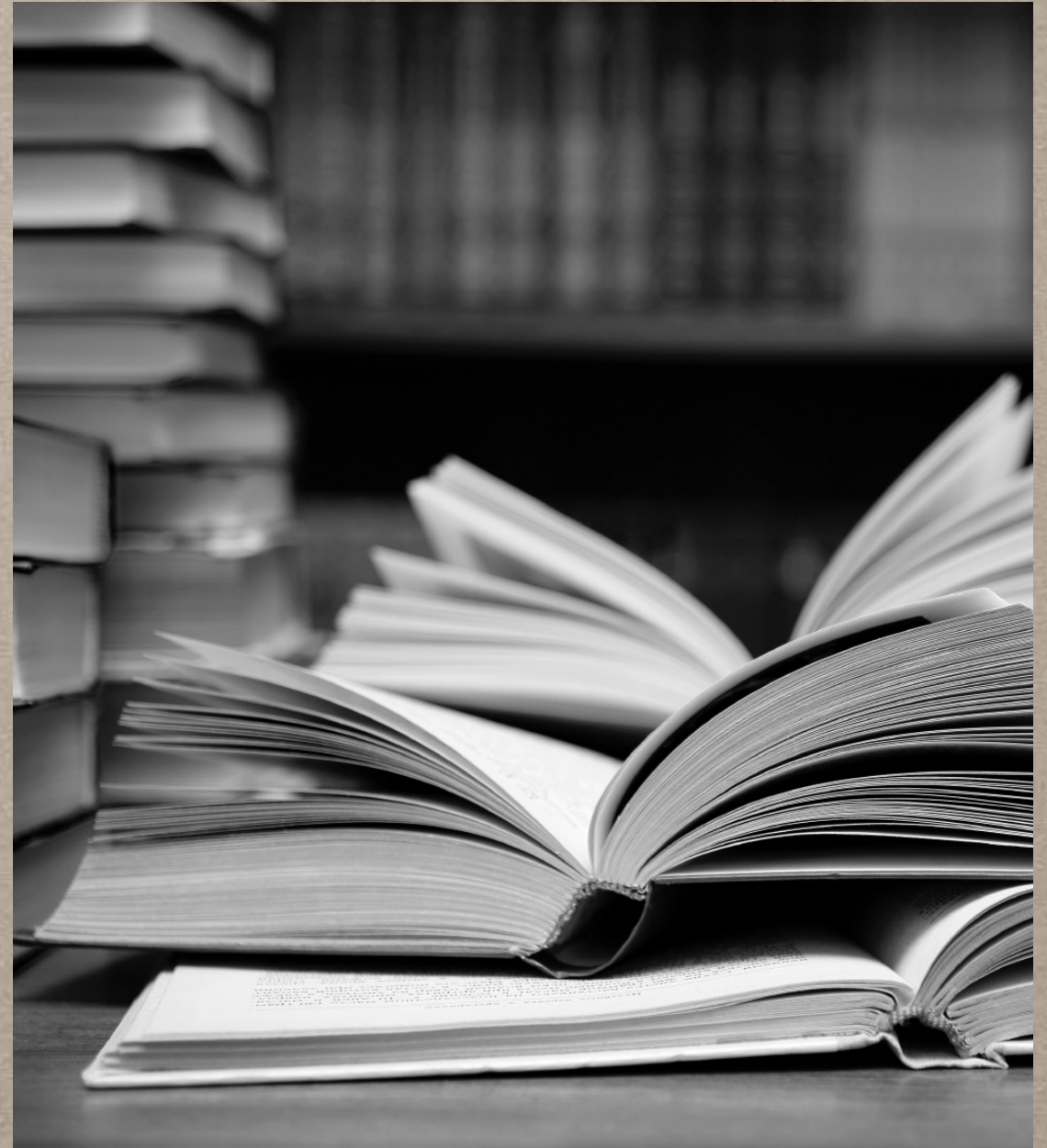


Gráfico 3. Puntaje promedio en la prueba PISA de lectura, según nivel de inversión por estudiante de primaria y secundaria, 2009.

Nota: este gráfico excluye 21 sistemas educativos participantes en PISA 2009 que no reportaron datos de gastos en primaria y secundaria para 2008 en dólares estadounidenses, constantes en términos de paridad del poder de compra de 2005, en escala logarítmica. Fuente: OCDE (2010). *Pisa 2009*. Vol. I, Tabla I. A. Datos de gasto de la Unesco (2010). *Global Education Digest 2010*. Tabla B.

COMPARISON & KEY ASPECTS

1. Educational budget growth (Ar, Co, Uy)
2. Higher spending on admin. and operation (75%-95%)
3. Public bidding models
4. State = consumer of publishing market
5. Textbook market = imp. to publishing industry (Ar: 35% | Co: 25% | Cl: 47%)
6. Promotion of ICT in education (Uy: Plan Ceibal | Co: Nat' l Strategy)
7. Fostering of public access (not open)



COMPARISON & KEY ASPECTS



8. States are going beyond free distribution/comm. of digital contents: licensing negotiation, contests, agreements...
9. Educational resources development/purchase is not part of State policy (Co National Strategy)
10. Concern about the digital divide = OLPC (Ar, Cl, Py, Uy)
11. Dependency on paper textbook | Prevalence of traditional teaching methods
12. Opportunity to transform relationship b/w government /& publishing industry

Como se vio en el caso de Paraguay, es probable que el marketing de las editoriales escolares influya en esta área.

De otra parte, los portales educativos de los países estudiados no han sustituido el uso de contenidos físicos ni han transformado los métodos de enseñanza. Los contenidos digitales no parecieran tener el impacto esperado en el proceso de enseñanza y aprendizaje. En Colombia, por ejemplo, según el Ministerio de Educación Nacional, las horas de mayor uso del portal educativo “Colombia Aprende” son las de la noche. Esto indica que no se hace un uso del mismo en el aula de clase, demostrando que los esfuerzos nacionales por impulsar la apropiación de las tecnologías para la educación no están siendo del todo efectivos.

En este análisis es importante considerar que la adquisición que los países hacen de los textos escolares representa un porcentaje importante de la industria editorial. En consecuencia, las decisiones que se tomen en un futuro podrán afectar a este sector en forma significativa. Conforme con lo anterior, las decisiones de política pública con base en los principios manifestados en la Declaración de París, necesariamente, requerirán un diálogo entre los gobiernos y la industria editorial que permita transformar la relación actual y fomentar modelos alternativos que no estrangulen al Estado.

Brasil, como se anotó en la introducción, no se encuentra distante de la situación descrita en el presente informe¹²⁴. Al igual que los países analizados, la educación brasileña es obligatoria y gra-

tuita. En épocas recientes, la inversión en educación ha experimentado importantes incrementos, sin que con ello se haya podido responder a los grandes retos del sistema: calidad, equidad, uso apropiado de los recursos, capacitación de docentes, etc. El mercado editorial de textos escolares del país se presenta como uno de altos precios y gran concentración, siendo el Estado su principal consumidor y comprador. Grandes esfuerzos por conectar a las instituciones escolares a Internet y fomentar la adopción de herramientas educativas digitales están teniendo lugar. Pero, a pesar de que a través de algunos proyectos (e.g. el Projeto Folhas) se experimenta con la producción y uso de REA, no existen políticas manifiestas y coherentes que impulsen la implementación de la idea de los REA.

En conclusión, los sistemas existentes en los países analizados no han sabido aprovechar los avances tecnológicos y los principios adelantados por el movimiento de los REA. La adopción de políticas públicas sobre REA puede tener ventajas concretas en la educación pública: aumento de las oportunidades de aprendizaje y mayor acceso al conocimiento; fortalecimiento de las comunidades educativas y, por ende, un sistema educativo más robusto; reforzamiento y diversificación de los currículos educativos; y reducción de los costos educativos, con el consecuente resultado de una educación más accesible. Hoy día, no obstante, el paradigma está anclado en la producción de textos físicos producidos por una industria cuyo fin es generar capital y no necesariamente velar por el beneficio de la sociedad.

124. Para mayor información, véase Rossini, op. cit. (nota 3).

Recomendaciones

Con el fin de transformar los procesos de desarrollo y adquisición de recursos educativos en los países estudiados, los Estados deberán convertirse en facilitadores para que los sistemas de educación sean los productores de contenidos. De esta manera, los fondos públicos podrán usarse más eficientemente y para el beneficio de la comunidad educativa. Lo anterior deberá ir acompañado de políticas de transparencia que den cuenta del uso del dinero público y que incluyan evaluaciones progresivas del impacto de dichos usos. Además, es necesario que el Estado fomente las redes de comunidades que están proliferando hoy día gracias a los adelantos tecnológicos, de modo que se conviertan en plataformas desarrolladoras e impulsoras de los REA, es decir, en productoras colaborativas de conocimiento.

En suma, para que los países de la región puedan realmente abordar los retos y propuestas de la Declaración de París deberían realizar algunos ajustes para implementar políticas de gasto público destinadas a proveer material educativo al sistema; éstas pueden resumirse de la siguiente manera:

1. *La apuesta por los REA requerirá de los Estados un reajuste en el modelo de adquisición.* Es muy probable que las editoriales pierdan el protagonismo que actualmente ostentan. Esto obligará a ambas partes —al Estado y a la industria editorial— a renegociar su relación; un diálogo que para nada será fácil ni tendrá resultados inmediatos. No obstante, un cambio de paradigma permitirá que la comunidad escolar se convierta en un agente activo en el desarrollo de contenidos y deje de ser un consumidor pasivo. Lo anterior no implica cambiar el modelo de adquisición por uno de producción. Pensando también en mantener la importancia del gasto público en la industria editorial, sería esencial replantear la relación de poder/control que existe en la actualidad. Lo que se recomienda es plantear algunos ajustes al modelo existente de adquisición de productos terminados por la industria editorial. Es decir, pasar a uno en el que la industria apoye el aumento de capacidades para el desarrollo sostenible de materiales de aprendizaje de calidad por el propio sistema educativo. En este sentido, es necesario dotar al profesorado con recursos educativos que ellos puedan reutilizar y reformular y no simplemente “consumir”. Los gobiernos deberán pensar en modificar las condiciones para la adquisición de textos escolares haciendo un uso efectivo de la premisa central de que lo que se financie con recursos públicos será un bien público al servicio de la comunidad educativa. En ese proceso, quizá, el cambio más significativo es el de imponer el uso de las licencias abiertas, hecho que permitirá al profesorado, en adelante, gestionar los derechos del texto de modo que se facilite la búsqueda, recuperación e intercambio del material. Como puede apreciarse, con este ajuste

se alinean las políticas de los países con varios de los enunciados de la Declaración de París. Con seguridad, lo anterior es el mayor reto que enfrentarán los gobiernos.

2. Asimismo, será importante *crear mayores y efectivos enlaces entre los programas de uso pedagógico de las TIC y la adquisición de materiales educativos digitales que cumplan los estándares internacionales de los REA.* La sinergia que se impulse a nivel de políticas públicas estatales podrá solventar muchos de los actuales problemas de falta de pertinencia, diversidad y calidad de los materiales educativos.
3. La investigación llevada a cabo muestra *la necesidad de trabajar para contrarrestar la carencia a nivel internacional, regional y nacional de indicadores que permitan medir el impacto de las políticas públicas de REA, el uso de fondos públicos en su producción, la apropiación de los mismos, entre otros factores.* La producción de estos indicadores, indiscutiblemente, redundará en un mejor examen de la inversión pública para la producción de recursos educativos. Esta recomendación va de la mano con la necesidad de llevar a cabo un *análisis económico de la inversión de los Estados en la producción y adquisición de materiales educativos*, considerando los diversos programas nacionales y/o territoriales que desarrollan recursos. Además, tal análisis deberá considerar el mercado editorial de forma tal que permita medir el precio real de la generación de recursos educativos. Un estudio que posibilite tener cifras claras permitirá obtener mejores argumentos para convencer a los Estados —y quién sabe si a las editoriales escolares también— que arriesgar por los REA es una apuesta fuerte por la educación.
4. De otra parte, en respuesta a las dificultades que se encontraron para hallar datos concretos sobre los gastos de adquisición de recursos educativos, se recomienda a los gobiernos *producir mejor información, datos e indicadores sobre los gastos en estas áreas.* Si esta información estuviera compendiada y recopilada, el Estado mismo estaría en mejor posición de llevar a cabo evaluaciones de impacto sobre tales gastos. Esto, sin lugar a dudas, también requerirá de indicadores que faciliten dicho análisis.
5. Directamente relacionada con las recomendaciones planteadas está *la necesidad imperiosa de informar y formar al sector educativo (tanto a los funcionarios administrativos como a profesores e incluso estudiantes), en lo que son los REA y las ventajas de su adopción para el sistema educativo.* El compromiso con los postulados de la Declaración de París exige un entorno conocedor del tema, que entienda el ecosistema de los REA. En este sentido, también es importante que el ecosistema educativo comprenda que el movimiento de los REA va más allá de la gratuidad en el acceso al material educativo y de los

RECOMMENDATIONS

1. Readjusting acquisition model
2. Building stronger links b/w educational use of ICTs and digital materials acquisition
3. Developing indicators to measure impact
4. Conducting an economic analysis
5. Producing better info, figures & indicators on acquisition spending
6. Raising awareness to, & training for, the education community



Thanks!

atoledo@karisma.org.co

