

América Latina y el Caribe

¿Invertir en un sector de bajo desempeño? Sí, claro; ¿por qué no?

División de Educación – Sector Social





Hablemos de Política Educativa América Latina y el Caribe

11

¿Invertir en un sector de bajo desempeño? Sí, claro; ¿por qué no?

División de Educación
Sector Social

Alejandro Morduchowicz¹

enero 2023



PUNTOS CLAVE

- ¿Es una buena idea invertir en un sector de bajo desempeño, como el de la educación? ¿Por qué hacer algo en apariencia tan insensato? Porque, así y todo, genera grandes beneficios individuales y sociales, tanto monetarios como no. Por ejemplo, desde un punto de vista económico, tiene una rentabilidad superior al 10% del capital invertido. Sin embargo, el sector siempre anda escaso de dinero.
- En una de las regiones más desiguales del planeta, el sector educativo enfrenta grandes desafíos: una cobertura escolar que se ha incrementado pero que debería mejorar en los extremos -educación inicial y secundaria, sobre todo superior-, un debate sin resolver sobre la pertinencia de la repetición, altas tasas de abandono o deserción escolar y, sobre todo, bajos niveles de aprendizaje. América Latina ha sido más eficaz en el aumento de la cobertura que en garantizar aprendizajes significativos.
- En esta publicación, que se basa en la charla dada en el evento anual del Project Management Institute (PMI) el 10 de junio de 2022, el autor busca responder algunas de las preguntas más relevantes vinculadas qué se necesita para mejorar los niveles educativos de los países de la región.
- Una buena política educativa sería aquella que garantice condiciones para la enseñanza y aprendizaje: una política que del lado de la “oferta” (el Estado) asegure recursos pedagógicos, materiales, humanos y financieros para que del lado de la “demanda” (es decir, los alumnos) se verifiquen trayectorias escolares fluidas con conocimientos significativos para su realización personal y su inserción social y laboral.

¹ Charla dada en el evento anual del Project Management Institute (PMI) el 10 de junio de 2022. Cecilia Berlanga Alessio Robles sistematizó la información.



Introducción



¿Es una buena idea invertir en un sector de bajo desempeño? ¿Vale la pena poner dinero en él aunque se desperdicie el 50 % del producto? ¿Un producto que, además, es de baja calidad? ¿Financiar un sector en el que, debido a esto, pocos encuentran un lugar en el mercado? ¿O que, si lo hallan, este no está dispuesto a pagar mucho por dichos productos?

Una organización con semejantes problemas debería quebrar; sin embargo, resiste el paso del tiempo; no hay crisis que detenga su marcha. Incluso muchos creen, y hasta sostienen, que ha ido empeorando en los últimos lustros. A pesar de eso, quizás sea aconsejable invertir. ¿Por qué hacer algo en apariencia tan insensato? Porque, así y todo, tiene una alta rentabilidad: más de 10 % anual del capital invertido.

Como si esto fuera poco, produce un bien tan importante que genera muchos beneficios individuales y sociales, tanto económicos como no. A pesar de esto, el sector siempre anda escaso de dinero. Quienes lo gerencian alegan la falta de fondos para mejorar sus resultados. Entonces, si las ventajas son tantas y tan importantes ¿por qué hay que mendigar para que se aumenten los recursos que se le destinan? Debería estar lleno de inversionistas dispuestos a hacerlo.

Probablemente esto se deba a que no es cualquier sector. Se trata, ni más ni menos, que el educativo. Y este, en América Latina, está lleno de paradojas, contradicciones y aspectos muy llamativos.

En primer lugar, en educación hablar de “la región” o de “América Latina” resulta arrojado. Las disparidades entre países (y dentro de ellos) son muy grandes, aun cuando hay aspectos que los unen. Se pueden examinar algunas cifras para visibilizar lo anterior.

Los ingresos

Para comenzar, vale la pena observar los ingresos. Hace tiempo que es casi un lugar común señalar que América Latina es una región con una alta desigualdad. Esto se puede ver a través de numerosos indicadores tales como pobreza, distribución del ingreso, desempleo y otras variables similares, no obstante, a fin de verificar lo señalado, el PIB per cápita es suficiente.

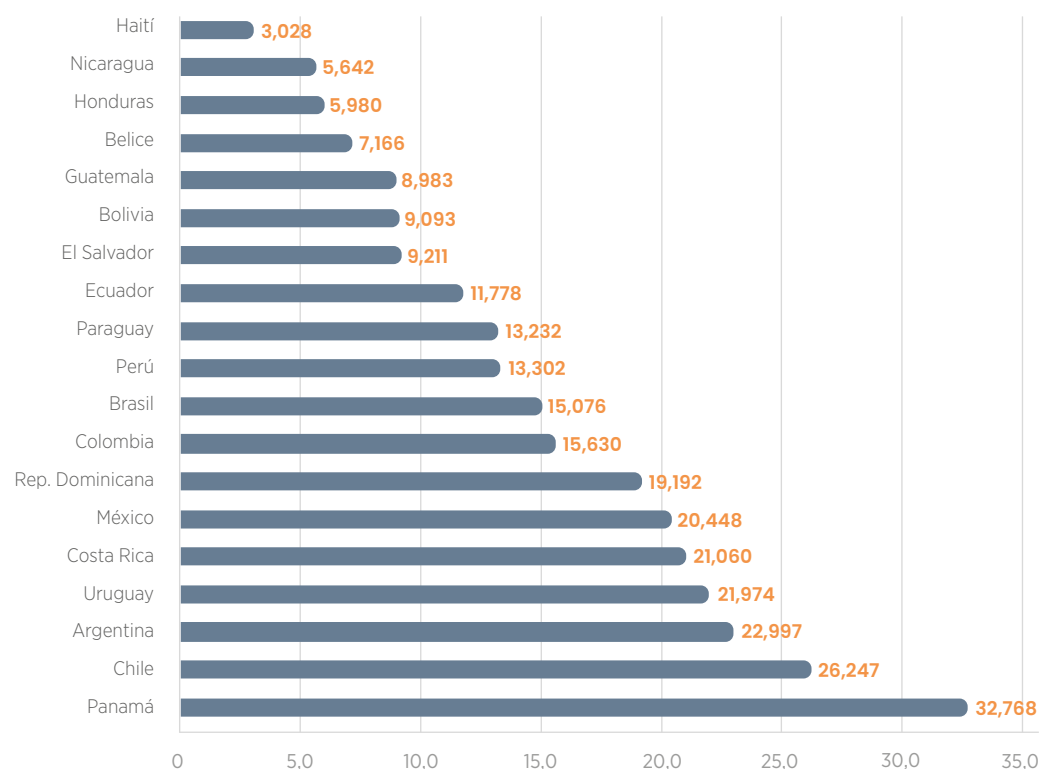
Quien tiene el más alto —Panamá— es 10 veces superior al del país más pobre —Haití—. Aun dejando de lado los dos extremos, la diferencia entre el mayor (Chile) y el menor (Nicaragua) es igualmente grande: cinco veces.

Estas disparidades ya van configurando el contexto en el que se desenvuelve el sector. Las diferencias no son solo económicas, también son educativas.



Gráfica 1.

PIB per cápita, países seleccionados de ALC. En dólares PPA, 2019.



Fuente: UIS UNESCO, 2022

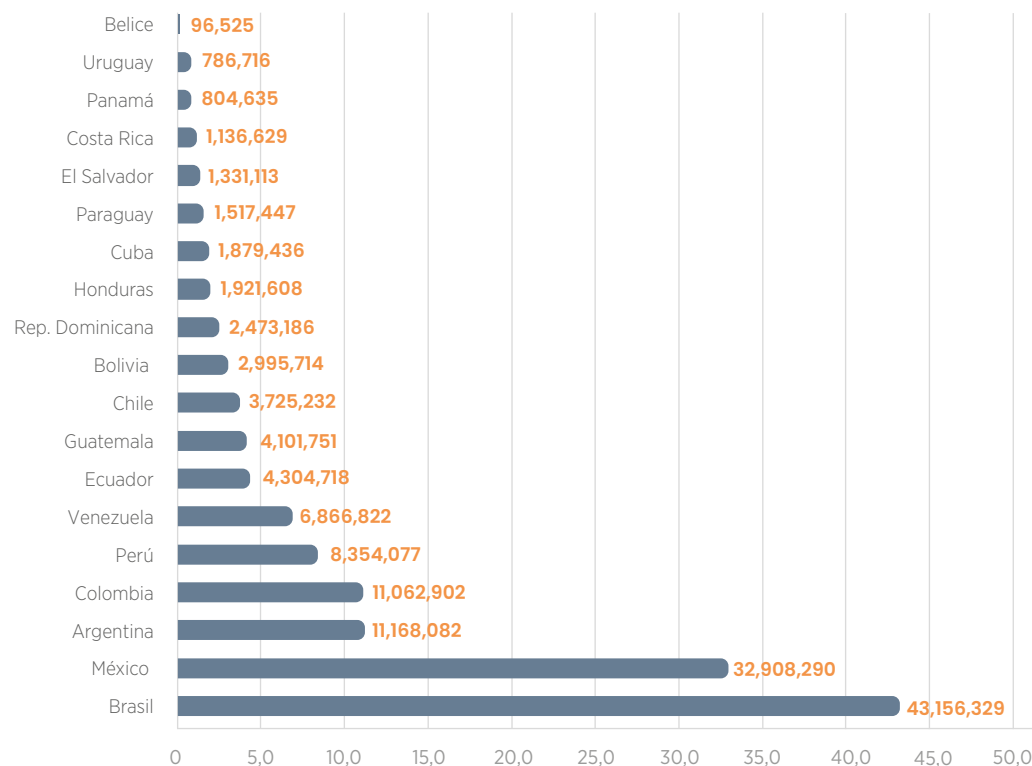
La matrícula

Hay poco más de 140,5 millones de alumnos en los niveles preescolar, primaria y secundario en la región, pero la administración de los sistemas en los que se encuentran presenta desafíos muy grandes cuando se repasa en su tamaño: Belice, por ejemplo, tiene menos de 100 mil estudiantes, mientras que Brasil cuenta con más de 43 millones.

Las implicancias para la gestión no son o no deberían ser las mismas; sin embargo, algunos de los sistemas educativos que a priori serían los más sencillos o cómodos para dirigir, presentan los indicadores educativos más preocupantes. Parecería que el tamaño no es determinante, aunque atañe al diagnóstico. Salvo excepciones, los más pequeños están entre los de más bajo desempeño; a su vez, los más grandes son federales o descentralizados y eso introduce una variable a considerar en la siempre esquivada gobernabilidad para acordar y sostener criterios comunes de política educativa.

Gráfica 2.

Número de alumnos (preescolar, primaria y secundaria). Países seleccionados de ALC, circa 2020.



Fuente: UIS UNESCO, 2022; Banco Mundial, 2022

La distribución de los alumnos



Dos países concentran más de la mitad de la matrícula (es decir, de los alumnos): Brasil (30%) y México (23%). Pero si se suman los tres siguientes en importancia (Argentina, Colombia y Perú), se observa que solo cinco de los 20 países de América Latina agrupan el 75% de los estudiantes. Por eso, cuando se examinan los datos agregados y su evolución, es importante distinguir si las variaciones son regionales o solo de unos pocos países que *arrastran* al resto.

Como nota adicional a la complejidad y variedad regional, los tres países más grandes tienen sistemas de gobierno de la educación que difieren de los demás: son federales. En teoría, el gobierno central tiene menor poder

de incidencia en las decisiones, aunque hay grandes matices entre ellos; al parecer, Brasil es el más descentralizado, seguido por Argentina y después México. No obstante, el nudo central radica en la toma de decisiones, la ejecución de las políticas y su financiamiento, ya que a pesar de su carácter federal, ninguno de los tres se parece.

Gráfica 3.

Distribución de porcentaje de alumnos (preescolar, primaria y secundaria).

País	2019
Brasil	30,7%
México	23,4%
Argentina	7,9%
Colombia	7,9%
Perú	5,9%
Venezuela	4,9%
Ecuador	3,1%
Guatemala	2,9%
Chile	2,6%
Bolivia	2,1%
Rep. Dominicana	1,8%
Honduras	1,4%
Cuba	1,3%
Paraguay	1,1%
El Salvador	0,9%
Costa Rica	0,8%
Panamá	0,6%
Uruguay	0,6%
Belice	0,1%

Fuente: UIS UNESCO, 2022

La docencia

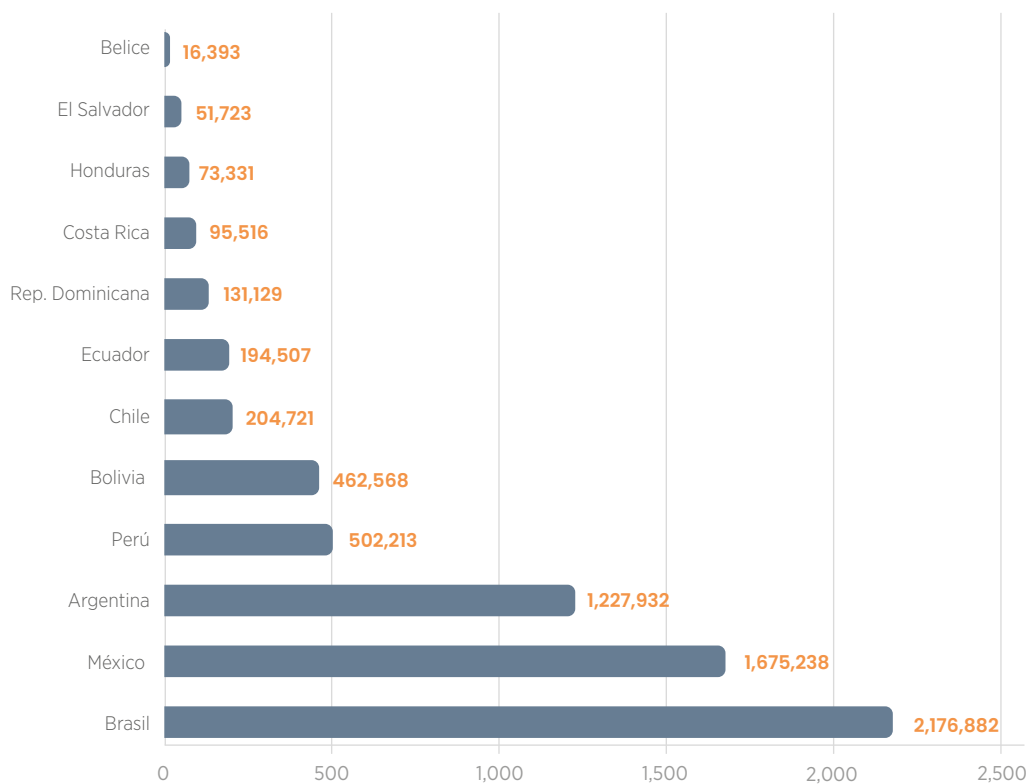


El número de docentes en la región guarda relación con la cantidad de estudiantes. Brasil tiene alrededor de 2 millones en preescolar, primaria y secundaria; México 1 millón 600 mil y Argentina poco más de 1 millón 200 mil. Sin embargo, la disponibilidad de datos es un serio problema del que adolecen las administraciones educativas, ya que —como se puede observar en gráficos y tablas— no siempre se puede contar con información para todos los países.



Gráfica 4.

Número de docentes (preescolar, primaria y secundaria). Países seleccionados de ALC, circa 2020.



Fuente: UIS UNESCO, 2022

La docencia

En cada país los docentes representan una de las fuerzas gremiales más numerosas. El nivel de profesionalismo, alineamiento con los gobiernos y combatividad no es uniforme. Este también es un tema que incide en la gobernabilidad porque son actores relevantes al momento de discutir las políticas públicas o los intentos de reformas.

La administración docente está fuertemente regulada a través de normas especiales o *estatutos* que detallan los procesos de ingreso, permanencia y posibilidad de ascenso en las carreras. Para gran parte de los analistas, tal como se encuentran diseñados, impiden la atracción y retención de los mejores profesores, carecen de incentivos y no ofrecen oportunidades de desarrollo profesional.

Como grupo los docentes son depositarios tanto de elogios como de críticas. Un ejemplo reciente es lo ocurrido durante la pandemia del COVID-19: las escuelas se sostuvieron, en buena medida, gracias a su compromiso. En medio del desconcierto y la incertidumbre fueron los profesores quienes se pusieron los sistemas educativos sobre las espaldas.

En cuanto a las críticas, los especialistas suelen señalar la resistencia al cambio de normas que introducen una gran rigidez en los procesos de selección y motivación de estos profesionales.

La cobertura escolar



De a poco es posible ver los desafíos que enfrenta el sector. Están los que atañen a su gobierno y gestión, también los referidos a los docentes, pero también siguen presentes los clásicos, los infaltables, los cuantitativos que se relacionan con los alumnos y que reflejan grandes temas a resolver: la cobertura, la repetición, el abandono y los aprendizajes.

La cobertura: ¿qué expresa este indicador? Es la cantidad de niños o adolescentes que está efectivamente en la escuela respecto de los que deberían estar. El ideal es 100% (es decir, que estén todos quienes se espera que asistan). La región hizo grandes avances en los tres niveles en las últimas décadas. Un hecho a destacar es que esto ha sucedido más allá del partido gobernante en cada país, lo cual refleja una loable y atípica continuidad.

El nivel primario —entre los 6 y 12 años— se acerca a la cobertura universal (superior al 95 %). A pesar de lo que falta y del contexto

de pobreza y marginación, en los demás niveles educativos la cobertura se ha ido incrementando progresivamente. Los desafíos están en los extremos de la escolarización: inicial, preprimaria o preescolar (según cómo se llame en cada país) y en la secundaria, sobre todo en la superior.

Debido a estas mejoras, hay quienes hablan de mayor inclusión, mientras otros cuestionan el uso del término cuando los niños, niñas y jóvenes no aprenden o apenas adquieren competencias mínimas.

La cobertura escolar

Una tarea pendiente para quienes trabajan en y con los sistemas educativos es redefinir los alcances del concepto de inclusión, el cual ya no puede ser entendido como sinónimo de “escolarización”.

El ímpetu hacia la pérdida de la centralidad educativa de la escuela es muy fuerte desde hace varios lustros. Esta ya no se ocupa solo de enseñar sino de atender las más diversas demandas sociales (alimentación y contención, entre otras), lo cual no es bueno.

Gráfica 5.

Tasa neta de cobertura (%) en primaria y secundaria baja y alta. Países seleccionados de ALC, circa 2020.

País	Primaria	Secundaria baja	Secundaria alta
Argentina	99,6	99,1	89,3
Belize	99,8	84,8	68,7
Bolivia	94,7	92,9	78,2
Brazil	99,4	97,6	85,0
Chile	99,5	96,1	95,3
Costa Rica	99,9	96,1	85,5
Colombia	99,1	96,7	80,7
Cuba	99,8	87,6	58,5
Dominican Republic	95,9	91,1	73,7
Ecuador	98,6	98,5	78,7
El Salvador	84,2	78,3	59,6
Guatemala	89,4	65,3	37,0
Mexico	99,2	92,4	73,3
Panama	88,7	75,8	68,6
Paraguay	80,3	75,7	70,0
Peru	98,2	n/d	n/d
Uruguay	99,4	99,2	80,3
Venezuela	90,4	85,9	76,6

Fuente: UIS UNESCO, 2022; Our World in Data, 2022; SITEAL, 2022.

La repetición



Una vez dentro de la escuela, es posible encontrarse con ciertas realidades. Una de ellas es la repitencia, ya sea de grado o año. Los datos disponibles muestran que, en general, en el nivel medio suele ser más alta que en el primario y que en algunos casos ronda el 10 % (es decir, uno de cada 10 niños tiene que cursar dos veces o más el mismo grado o año). Sobre esto es importante señalar dos cosas:

1. Es un indicador subjetivo, pues depende del juicio de cada maestro o profesor y de las regulaciones de cada país; por ejemplo, con la pandemia muchos sistemas decidieron suspender la repetición.

2. Es un tema muy controversial. La discusión, que vuelve una y otra vez en el ámbito educativo, se relaciona con el sentido de hacer cursar dos veces a un alumno el mismo grado o año. Las posiciones están divididas y es un tema no resuelto aún. Por un lado, están quienes señalan que lejos de ser de alguna utilidad, se estigmatiza a los estudiantes, quienes tampoco aprenden mucho más cuando recursan. De hecho, ya sería negativo si solo impactase en su baja autoestima, ya que ello implicaría un mayor riesgo de abandono del sistema escolar. Por el otro, están quienes señalan que, de no existir, no habría instrumentos para incidir en que los alumnos estudien. Si todos pueden pasar de grado o año, para qué esforzarse.

Gráfica 6.

Cambios entre circa 2019 y 2020 en la tasa de asistencia escolar por grupos de edad en América Latina.

País	primaria	secundaria baja
Argentina	3	10,8
Belice	6,8	4,9
Bolivia	2,5	7,1
Chile	2,5	3,5
Colombia	1,8	2,8
Costa Rica	2,3	5,3
República Dominicana	2,6	2,9
Ecuador	0,3	0,8
El Salvador	3,7	3,6
Guatemala	8,8	4,6
Honduras	4,1	7,3
México	1	0,9
Perú	2,8	3,3
Uruguay	4,2	6,5
Venezuela	2,9	4,9

Fuente: UIS UNESCO, 2022



El abandono

El otro gran problema es el abandono (o deserción como se le llama en algunos países). Hay sistemas (como Chile) que logran que casi todos los que inician el primer grado terminen el último en el nivel primario. En otros (como Guatemala) lo dejan casi una cuarta parte.

En la secundaria el problema es mayor. En algunos países solo concluye el último año del secundario la mitad de quienes habían iniciado la escuela primaria. De hecho, en América Latina el abandono es más alto que en los países más desarrollados. Ahora bien, la brecha de género (la diferencia entre mujeres y varones que logran concluir) es a favor de las adolescentes por más de siete puntos. Lo positivo es que no hay discriminación; lo preocupante es que los varones dejan la escuela en una mayor y más alta proporción que aquellas, sea por trabajo u otro motivo que habrá que indagar.

Gráfica 7.

Tasa de terminación por nivel, Países seleccionados de ALC, circa 2019.

País	Primaria	Secundaria alta
Argentina	96,1	64,0
Belice	96,2	49,4
Bolivia	98,4	68,4
Brasil	56,1	67,3
Chile	96,3	85,8
Colombia	93,0	72,0
Costa Rica	98,5	58,1
Rep. Dominicana	91,8	56,2
Ecuador	98,6	72,3
El Salvador	89,7	59,2
Guatemala	83,4	38,1
Haití	53,1	13,7
Honduras	85,7	47,0
México	97,9	58,7
Nicaragua	78,5	40,0
Panamá	95,4	63,8
Paraguay	93,9	63,6
Perú	96,5	82,5
Uruguay	97,0	42,3

Fuente: UIS UNESCO, 2022

El abandono

Si la repetición es un problema, el del abandono no es menor porque pone en riesgo la inserción social y laboral futura de estos niños, niñas y adolescentes. Y, por esa vía, el problema es de la sociedad en su conjunto.

Tan acuciante es la cuestión que en los últimos años se empezó a extender la idea de generar sistemas de información llamados de “alerta temprana”. Su objetivo es contribuir a anticipar el abandono. La idea es que a partir de determinados indicadores como repetición, sobreedad, resultados en los exámenes y ausentismo escolar, entre otros, se pueda determinar la población en riesgo y adoptar medidas de intervención para prevenirlo.

Gráfica 8.

Tasa neta segundo ciclo secundaria, Países seleccionados de ALC, circa 2019.

Región	Mujer	Hombre	Total	Brecha Género M-H
Norte America	94.45	96.62	95.56	-2.17
Europa	93.9	93.33	93.61	0.57
OCDE	92.46	91.85	92.83	0.61
Asia Este	85.65	77.45	81.31	8.2
LAC	80.01	77.41	78.66	2.6
Oceania	76.92	77.36	77.19	-0.44
África Norte	67.84	71.81	69.87	-3.97
Mundo	66.79	67.22	66.44	-0.43
Países Árabes	62.69	66.12	65.01	-3.43
Asia Central y Sur	59.04	58.14	58.56	0.9
Af. Subsahariana	38.52	45.3	41.93	-6.78

Fuente: Elaboración propia con datos del UIS UNESCO, 2022

Los aprendizajes

El cuarto y relevante indicador para tener un panorama sobre los desafíos regionales es el de los aprendizajes. Los niños, niñas y adolescentes están en la escuela, pero ¿cuánto es lo que logran como conocimiento efectivo?

Se dispone de distintas mediciones a partir de pruebas estandarizadas de aprendizajes nacionales, regionales e internacionales. Dado que el objetivo es ilustrar y comparar con otras regiones, consideremos la prueba PISA. PISA es el informe del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes que mide el rendimiento de los alumnos en matemáticas, ciencia y lectura en los países de la OECD y en varios de la región que se adhieren a estos operativos. No participan todos los de América Latina, pero los resultados son igual de elocuentes:

- Uno de cada dos estudiantes muestra bajo desempeño en la prueba de lectura. Es el doble de lo reportado por los países de la OECD (23%), y más de cuatro veces del

porcentaje de estudiantes de países con mejores resultados (12%).

- Los estudiantes con bajo desempeño tienen dificultades con aspectos básicos de la lectura, como identificar la idea principal en un texto o conectar diversas piezas de información provenientes de diferentes fuentes.
- Como los puntos de las pruebas se pueden equiparar a ciclos lectivos, se estima que todos los países de la región se encuentran al menos a un año de escolaridad por detrás de la OECD.
- Chile es el país con el menor porcentaje de estudiantes con bajo desempeño en lectura (32%).

Los aprendizajes

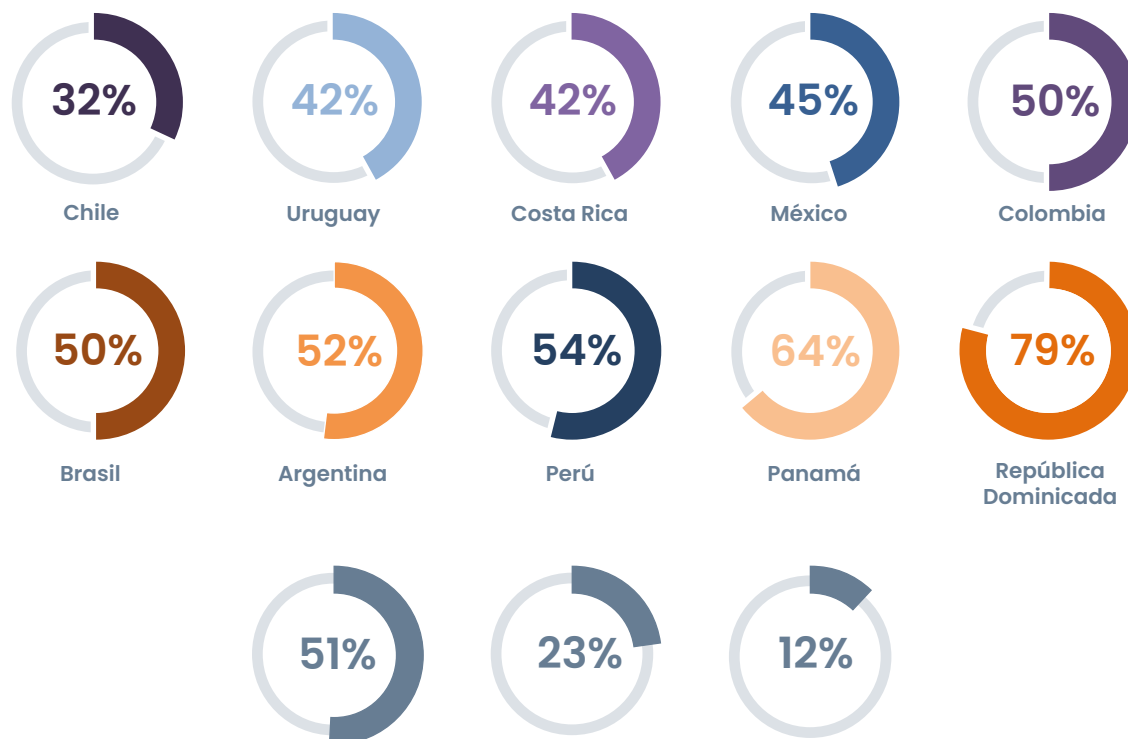
- En República Dominicana (79%), el porcentaje de jóvenes con bajo desempeño es cuatro veces más alto que la OECD.

Al interpretar estas cifras, es posible observar varias cosas. En primer lugar, América Latina ha sido más eficaz en el aumento de la cobertura que en garantizar aprendizajes significativos (por eso muchos especialistas cuestionan la idea de “inclusión”). Durante el siglo XX, los países de la región actuaron sobre todo centrados en la “oferta”, es decir, lo que provee el Estado: edificios escolares, docentes, libros en algunos casos, financiamiento en general. La idea predominante era que una provisión homogénea permitiría alcanzar la igualdad de oportunidades.

Ya a fines del siglo pasado se comenzó a percibir que a medida que ingresaban nuevos grupos poblacionales a la escuela (lo que permitió su universalización), mantener esa aspiración igualitaria producía resultados desiguales, en

Gráfica 9.

Porcentaje de estudiantes con bajo desempeño en Lectura, países seleccionados de ALC, PISA 2018.



Fuente: PISA 2018.

Los aprendizajes

tanto los alumnos no eran ni son iguales. Ante una matrícula heterogénea, continuar con una oferta de igual tipo solo produciría más inequidad.

Hubo sistemas que ofrecieron alternativas flexibles de escolarización a estudiantes de bajos recursos (menor cantidad de horas y días, y a distancia o semipresenciales, ya antes de la pandemia, incluso); pero en lugar de constituir modalidades enriquecidas para quienes más las necesitaban —en línea con lo que se está comentando— terminaron siendo modalidades pobres para pobres. No, definitivamente, escolarizar no siempre es incluir.

Ante los límites de la oferta, comenzó a pensarse que había que actuar también sobre la “demanda” (es decir, los alumnos). Las respuestas apuntaron a las condiciones sociales (el contexto) de los estudiantes: becas y alimentación sobre todo. Se trata

de atender necesidades básicas. También se ensayó proveerlos con recursos pedagógicos: dispositivos digitales, textos escolares, útiles. Pero intervenir distribuyendo bienes o dinero parece más sencillo o alcanzable que incidir sobre los aprendizajes de los estudiantes, por eso, a pesar de todo, los avances han sido más bien pocos.

A veces, al mirar las estadísticas de cuántos terminan la escuela y cuánto aprenden efectivamente, es necesario entender que se trata de más que números. No se suele reparar en lo que eso implica a futuro desde un punto de vista individual para cada uno de estos jóvenes: falta de oportunidades para la realización personal e inserción laboral y social.

La distribución de los aprendizajes

Así como la distribución del ingreso es desigual, la del conocimiento también lo es. Y este es otro gran problema.

- En los 10 países de América Latina que participaron en la prueba PISA en 2018, en promedio, el 69% de los jóvenes no logró realizar tareas básicas en matemáticas.
- La proporción de jóvenes de menores niveles socioeconómicos que tiene un bajo desempeño (84%) duplica a la de los estudiantes de niveles socioeconómicos altos (40%).
- En la región el nivel socioeconómico es un fuerte predictor de habilidades y conocimiento.

Como dice Emilio Tenti Fanfani: habría que dejar de exigir el derecho a la educación y comenzar a demandar el derecho al conocimiento. En la medida en que el primero es entendido como escolarización y comienza a ser provisto universalmente, el que está distribuido en forma desigual es el segundo.



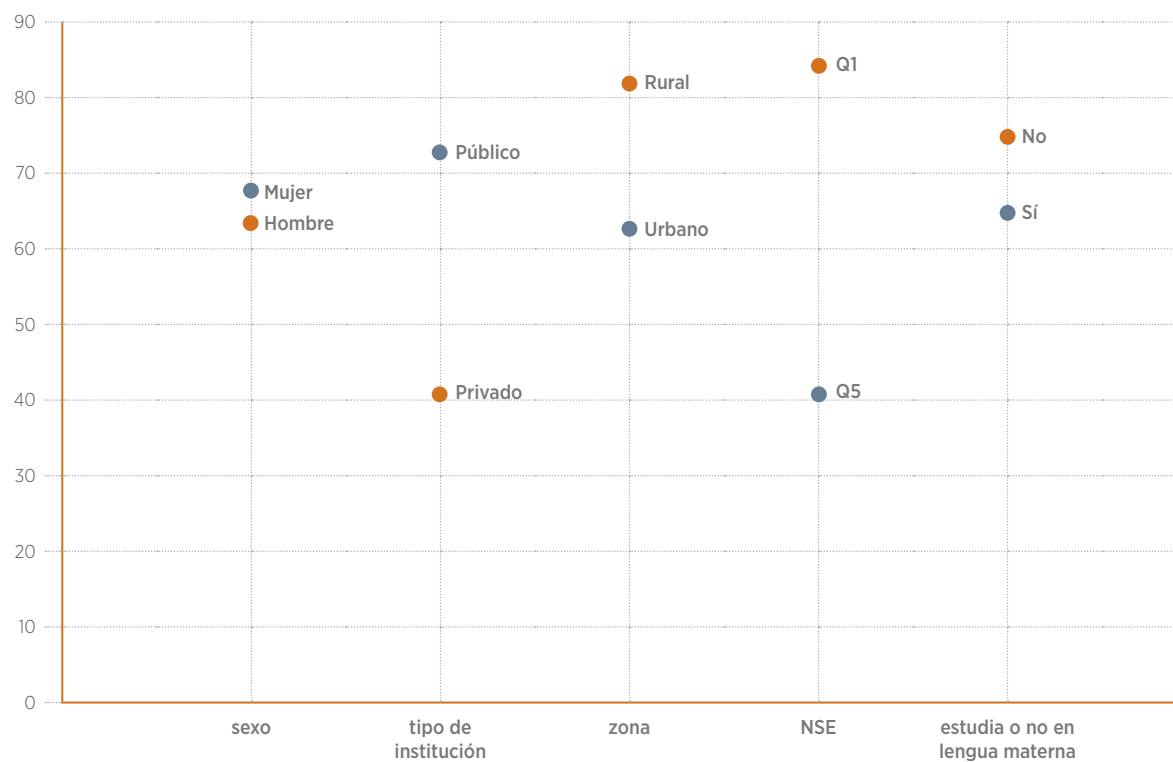
11 Hablemos de Política Educativa / América Latina y el Caribe

¿Invertir en un sector de bajo desempeño? Sí, claro; ¿por qué no?

La distribución de los aprendizajes

Gráfica 10.

Porcentaje de estudiantes con bajo desempeño en Matemáticas, PISA 2018, desagregado por género, público/privado, rural/urbano, nivel socioeconómico (NSE), estudio en lengua materna, promedio países seleccionados de ALC.



Fuente: Pisa 2018 y CIMA-BID 2022.

La escuela y el contexto



Antes de continuar, es importante detenerse en la alta correlación entre las dificultades de aprendizaje y el nivel socioeconómico. Sobre este tema, el campo de los analistas se divide nuevamente: ¿la responsabilidad por los bajos resultados es de la escuela o el problema es externo a ella? ¿Esta debería hacer algo para compensar los déficits del contexto familiar y social de sus alumnos? Y si fuera así, ¿puede hacer algo?

El tema es delicado. Sintetizando mucho una vastísima literatura, si la escuela no puede incidir, se puede cuestionar su rol y hasta su existencia: solo reproduce lo que viene de afuera, es decir, ¿qué es lo que estaría aportando? Ahora bien, si puede influir y torcer un destino que parecía predeterminado, entonces, dados los magros resultados no estaría cumpliendo adecuadamente su rol.

El desafío es mayúsculo: décadas atrás, la escuela exportaba a las familias lenguaje, actitudes, consumos culturales; ahora importa eso desde las familias. O, mejor dicho, tiene que lidiar con eso. Antes el alumno (y la familia) debían adaptarse al formato escolar. Hoy esta debe adaptarse a la matrícula que recibe, bajo acusación de que si no lo hace la excluye. (Tenti Fanfani).

Muchos atribuyen a la situación económica y a la desigual distribución del ingreso la

barrera que impide lograr mejores resultados. En el extremo, bajo esta línea de pensamiento se podría argumentar que la mejor política educativa es una buena política económica. Así, el orden de causalidad respecto del potencial de la educación habría cambiado comparado con décadas atrás: no sería esta quien logra mejorar la economía sino que sería la economía la que mejora la educación; es decir, ¿para qué entonces la escuela?

Ambas son posiciones extremas y sirven más para efectos expositivos que respecto de lo que sucede en la realidad. La respuesta estaría dada por el camino intermedio. Probablemente haya que indagar cuál es el mínimo contexto socioeconómico que debería existir para que la escuela pueda cumplir los objetivos que se esperan de ella. Así se podría generar el ansiado círculo virtuoso mediante el cual esta, a su vez, influye en la economía y así sucesivamente.



Los recursos



Otro tema recurrente es si hay recursos para financiar las distintas demandas y necesidades. Una estimación preliminar que hizo el Banco Interamericano de Desarrollo arrojó que para los próximos años se requeriría alrededor de un punto del PIB regional para financiar acciones que logren retener —y con conocimientos significativos— a todos los alumnos.

El gasto del gobierno como porcentaje del PIB es uno de los indicadores más ilustrativos de la importancia de la educación para un país. Por eso es el más utilizado en los diagnósticos y en las estimaciones de necesidades.

Existe una brecha importante entre países de la región; en el extremo está Belice, en donde el gasto educativo representa casi el 8 % de su PIB, en el otro está Haití, en donde es de 1,7 %. Como es posible apreciar, no hay correlación entre riqueza y lo que se asigna, tampoco con el tamaño de cada sistema.

Para los países de la OCDE, esta cifra representa un 4,9 % del PIB, mientras que el promedio para América Latina es de 4 %. Es decir, ese punto adicional es el que les permitiría aproximarse a los países de mayor desarrollo.

11

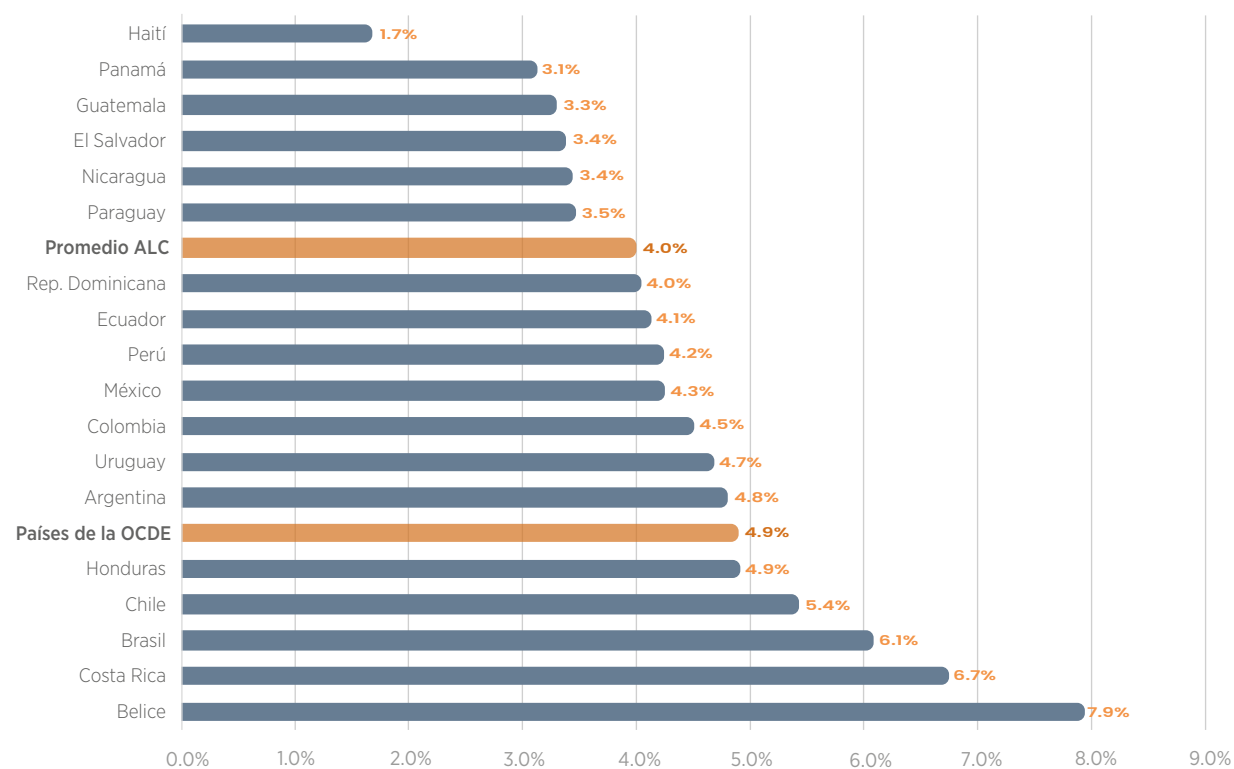
Hablemos de Política Educativa / América Latina y el Caribe

¿Invertir en un sector de bajo desempeño? Sí, claro; ¿por qué no?

Los recursos

Gráfica 11.

Gasto del gobierno en educación como % del PIB, circa 2019



Fuente: UIS UNESCO, 2022

El gasto por alumno

Como correlato, otro indicador de gran uso, el gasto promedio o gasto por alumno, también es más bajo que en los países más desarrollados.

- En el nivel primario Chile es el país que más invierte, mientras que Ecuador el que menos.
- En el secundario, Costa Rica es quien más recursos asigna, mientras que Guatemala el que menos.
- En todos los casos se está lejos de los países más desarrollados.

Vale la pena nombrar nuevamente a Tenti Fanfani: gran parte de los alumnos latinoamericanos afrontan una doble escasez de recursos, la de sus casas y la de la escuela. Lo grave es que no corren por circuitos paralelos, sino que se potencian negativa y mutuamente.

Una situación opuesta es la que viven los estudiantes pertenecientes a las clases medias y más acomodadas que envían a sus hijos a escuelas privadas, ellos cuentan con los recursos familiares y escolares que aquí también se potencian, pero en forma positiva.

Con este contexto de fondo, de no intervenir, las brechas solo pueden agrandarse. Y lo hacen.

11

Hablemos de Política Educativa / América Latina y el Caribe

¿Invertir en un sector de bajo desempeño? Sí, claro; ¿por qué no?

El gasto por alumno

Gráfica 12.

Gasto del gobierno en educación como % del PIB, circa 2019.

País	Gasto del gobierno en educación como % del PIB	Último año disponible
Belice	7,9%	2020
Costa Rica	6,7%	2020
Brasil	6,1%	2018
Chile	5,4%	2018
Honduras	4,9%	2019
Países de la OCDE	4,9%	2018
Argentina	4,8%	2019
Uruguay	4,7%	2019
Colombia	4,5%	2019
México	4,3%	2018
Perú	4,2%	2020
Ecuador	4,1%	2020
Rep. Dominicana	4,0%	2019
Promedio ALC	4,0%	2019
Paraguay	3,5%	2019
Nicaragua	3,4%	2019
El Salvador	3,4%	2019
Guatemala	3,3%	2020
Panamá	3,1%	2019
Haití	1,7%	2018

Fuente: UIS UNESCO, 2022

¿Qué política educativa?



Suele haber consenso acerca de cuál es el problema o qué hay que resolver —los números hablan por sí solos—, pero las diferencias de opinión son sobre las causas (o la interpretación de las causas) y, por lo tanto, sobre el cómo hacer. Las grandes controversias en educación —tanto a nivel macrosistema como a nivel escolar— residen en esto último, cómo actuar, cómo intervenir.

Si se les consultara a quienes participan en forma activa del debate educativo latinoamericano ¿cuál sería la política educativa que recomendarían seguir?, seguramente las opiniones divergirían bastante. Es más, lejos de todo rigor académico, si se le pidiera a cualquier persona interesada en la educación de sus países ¿qué convertiría a un ministro o

ministra en el mejor de las últimas décadas?, las respuestas posiblemente también serían muy diferentes.

Desde mi punto de vista, una buena política educativa hoy sería aquella que garantice condiciones para la enseñanza y aprendizaje: una política que del lado de la “oferta” (el Estado) asegure recursos pedagógicos, materiales, humanos y financieros para que del lado de la “demanda” (es decir, los alumnos) se verifiquen trayectorias escolares fluidas con conocimientos significativos para su realización personal y su inserción social y laboral. Por eso los mejores ministros/as de educación serían quienes inicien y continúen las acciones para conseguir eso.

¿Qué política educativa?

El desafío es cómo cubrir o compensar el capital cultural que no siempre tienen los niños, niñas y jóvenes de hogares desfavorecidos: además del conocimiento están las actitudes, la motivación, las aspiraciones y los valores.

Es aquí donde entra el trabajo docente, el trabajo pedagógico propiamente dicho. No alcanza con bienes materiales. La clave, también, es lo que sucede en el aula. No siempre se termina de comprender que las respuestas deben ser integrales: no es suficiente con tener los mejores docentes si el contexto y los recursos escolares no acompañan, del mismo modo que tampoco la mejor infraestructura y equipamiento pueden lograr nada por sí mismos. Y así con cada elemento de la ecuación. Quizás algo de la

ineficacia de las intervenciones del pasado se deba a la ausencia de una visión holística del tema.

Pero no es solo eso. En los años noventa hubo una oleada de reformas educativas en América Latina. Quedó una sensación amarga, de incumplimiento de objetivos, de insatisfacción con lo logrado. Parte de las reflexiones sobre lo acontecido rondan sobre la cuestión de qué condiciones deben existir para que las reformas sean eficaces. En este marco, es esencial la gobernabilidad; es decir, la necesidad de garantizar la posibilidad y perdurabilidad de los cambios.

Alcances y límites del financiamiento educativo

En los países suele haber numerosos programas con el propósito de mejorar la cobertura, retención y aprendizajes. Los temas son de lo más diversos. Hay de infraestructura y equipamiento escolar, formación y capacitación docente, transformación digital, libros, textos escolares, fortalecimiento institucional, entre otros.

A veces estos programas se evalúan económicamente (sobre todo si se financian con recursos externos). Los resultados no solo son positivos sino que, como se señalaba al inicio, la tasa de retorno supera siempre el 10 %, invariablemente. Es decir, son rentables: a la sociedad en su conjunto le resulta beneficioso invertir en educación, pero por sí solos no alcanzan. Se requiere de más y mejor inversión.

Si se indaga en su incidencia en los presupuestos educativos de cada país, se puede observar que a veces representan menos del 2 o 3 % del total. ¿Es suficiente? No, claramente no. Las estimaciones indican que se necesita alrededor de un punto más del PIB regional; esto es, cerca de 220 mil millones de dólares.

También en este punto las controversias son grandes: hay estudios que muestran que más recursos no necesariamente inciden en los aprendizajes y otros trabajos que afirman lo contrario. Me parece que hay un umbral por debajo del cual el financiamiento educativo no puede incidir. Es como el agua y el fuego: no dudamos de su capacidad para apagarlo, pero un simple balde no puede con un incendio.

Quizás hasta no alcanzar ese piso y contar con los recursos necesarios que garanticen que todos los alumnos estén en la escuela y egresen con los aprendizajes previstos (los de los programas curriculares) no se pueda esperar mucho más que lo obtenido hasta ahora.

Hace ya muchas décadas, varios economistas concluyeron sobre el aporte económico positivo de asignar recursos al sector. Los cálculos, que aún hoy se siguen llevando a cabo, confirman siempre la ventaja de hacerlo.

¿Por qué la inversión es baja?

Ante la pregunta, ¿invertiría en el sector? Sí. ¿Recomendaría hacerlo? Claro. Entonces, ¿por qué los gobiernos no lo hacen? Algunas hipótesis podrían ser:

1. los déficits de la educación todavía no se perciben como un problema social y, por lo tanto, no entran en las agendas públicas,
2. el esfuerzo que se debe realizar en el corto plazo es alto y los beneficios se verán en el largo plazo, fuera de los límites de una gestión gubernamental,
3. las élites se perciben a salvo de las carencias de la educación —sea porque envían a sus hijos a escuelas privadas o a buenas escuelas públicas— y no demandan por mejoras en ella, y

4. el sector productivo puede satisfacer sus requerimientos de trabajadores (en calidad y cantidad) con lo que actualmente brindan los sistemas escolares de la región.

Sortear una sola de esas posibles razones ya sería difícil, abogar por el sector cuando las cuatro son válidas y concurrentes, es titánico. Sin embargo, es la tarea que hay que emprender: América Latina tiene pendiente resolver las deudas del siglo XX como son la incorporación de los grupos poblacionales aún excluidos (pobres, indígenas, rurales) y asumir los nuevos desafíos, no solo de calidad sino de retención.

No se trata de caer en el llamado educacionismo: esa idea según la cual la escuela es la solución a todos los problemas económicos y sociales. Tampoco se trata de simplificar diciendo que si se atiende el contexto socioeconómico mejorarán todos los indicadores educativos. Probablemente la postura intermedia sea la mejor: sin la escuela no se puede; pero solo con ella tampoco.

Sobre el autor

Alejandro Morduchowicz 

Especialista Líder en Educación
División Educación del Banco Interamericano de
Desarrollo

Copyright © 2023 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Diseñado por iunta SpA, en Santiago de Chile
www.iunta.cl



Próxima publicación

12

Hablemos de Política Educativa América Latina y el Caribe

División de Educación – Sector Social



Blog Enfoque Educación:

<https://blogs.iadb.org/educacion/es/>



**Twitter del Banco Interamericano
de Desarrollo:**

https://twitter.com/el_bid



Portal de Estadísticas Educativas – CIMA:

<https://cima.iadb.org/>