

Apuntes hacia un nuevo entendimiento del contexto histórico financiero latinoamericano y su impacto en las metas de "Educación para todos"

Richard Hartill*

Save The Children UK

A modo de introducción quiero decir que las cifras que voy a presentar son el resultado del trabajo de algunos cómplices interesados en hacer más entendible el contexto macro-económico. En América Latina y el Caribe es preocupante la situación de los países de medianos ingresos (*lower middle income countries*), que cobijan a más de 95% de los niños y niñas pobres del continente y no están considerados en iniciativas como País pobre altamente endeudado (HIPC) o Iniciativa de la Vía Rápida –Fast Track Initiative (FTI). No obstante, creo que mis apuntes tienen relevancia también para nuestros países HIPC.

Mi maestro de Economía en *London School of Economics*, profesor Westergaard, me enseñó dos cosas importantes: Primero, que

nadie puede ser un buen economista si no entiende bien la historia, porque toda política económica tiene su contexto histórico político; y segundo, que ninguna decisión económica está aislada del contexto político general vigente, por mucho que los economistas pretendan que sí.

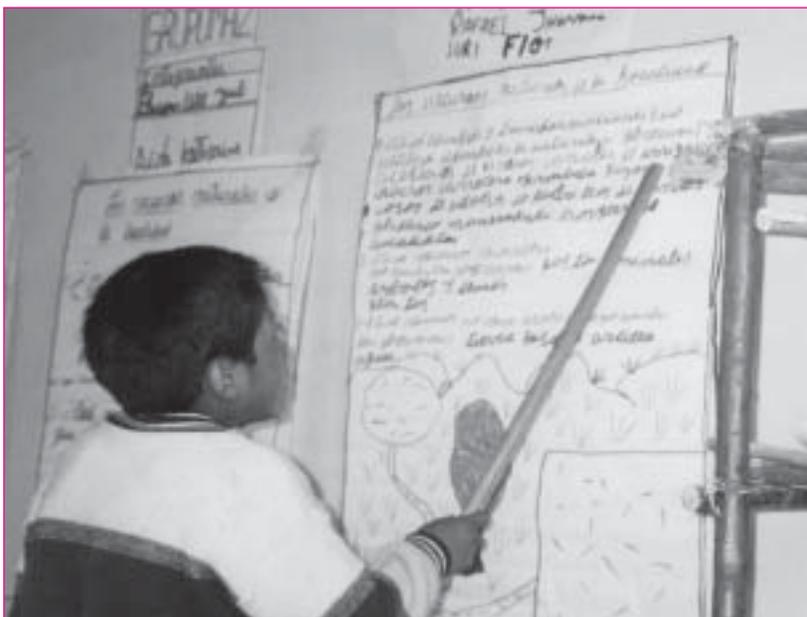
■ ¿Cuál es el contexto económico latinoamericano en el que se intenta cumplir con las metas de Educación para Todos?

Quiero recordar el nacimiento un poco difícil del derecho a la educación en la Declaración Universal de Los Derechos Humanos en 1948. En la primera fase de la industrialización, la educación respondió a la necesidad de mantener a los chicos y chicas fuera del mercado de trabajo para que

los trabajadores adultos pudieran negociar sueldos justos con los empleadores. Hay que tener en mente la lógica económica que subyace a la relación entre educación y trabajo infantil, cuando queremos entender el derecho a la educación.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) vinculó la edad escolar y la obligatoriedad de la educación con la demanda para una edad mínima para el empleo, por primera vez en 1921. El Reino Unido introdujo la educación obligatoria después de la Segunda Guerra Mundial, principalmente para sacar a niños y niñas del mercado de trabajo para que los soldados que retornaban a sus hogares pudieran encontrar empleo. Para tales efectos se creó una nueva fuerza policial que se encargó de recoger a los niños y niñas de las calles y de las fábricas, y de llevarlos a la fuerza a la escuela más cercana. Hay que precisar que las escuelas británicas de los años 50 estaban diseñadas para evitar que los alumnos y alumnas pudieran escaparse. En contraste, Ecuador, que en su primera Constitución consagró la educación laica como un derecho, tenía educación universal gratuita más de cien años antes que Inglaterra.

En la versión final de la Declaración Universal de Derechos Humanos se dice: "Toda persona tiene derecho a la educación. La educa-



* Director Regional para América Latina.

ción debe ser gratuita... La instrucción elemental será obligatoria...". O sea, es obligación del Estado garantizar la provisión de la educación primaria (elemental) gratuita, y eso es la base de la Meta del Milenio para educación primaria universal, y de la medición del progreso de los Estados hacia el cumplimiento de este derecho. La Declaración también enfatiza que una de las principales tareas de la educación debe ser de promover la paz y la no discriminación. Dakar y la Convención sobre Derechos del Niño de Naciones Unidas (CRC) destacan, en cambio, la educación básica de calidad, que permite a cada niño o niña realizar sus potencialidades.

La Educación es para nosotros un derecho universal y no una necesidad. La educación que buscamos es una educación de calidad que promueve la inclusión, que permite el pleno desarrollo de la potencialidad de cada persona, que fomenta y construye el respeto a la diferencia, la equidad y la paz. Esto último viene directamente de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Voy a mostrar que los problemas como la falta de acceso a la salud y la educación, o la desnutrición, no son causados por la pobreza, y que más bien la pobreza, la desnutrición y el colapso de los sistemas de educación y salud son generados directamente por el modelo de ajus-

“
La educación que
buscamos es una
educación de calidad que
promueve la inclusión,
que permite el pleno
desarrollo de la
potencialidad de cada
persona.”

te estructural impulsado por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo, las elites del gran capital y los ministerios nacionales de una economía al servicio de las instituciones financieras internacionales (IFI). Puesto de otra manera, es el trabajo de las IFI asegurar que la pobreza, el hambre y la enfermedad crezcan en nuestro continente y que los niños y niñas de América Latina y el Caribe no puedan realizar su derecho a la educación.

Mucho antes de que las Metas del Milenio fueran finalmente aproba-

Tabla N° 1
Proyección de niveles de pobreza por país y las brechas que obstaculizan el logro de la Meta del Milenio de reducir la pobreza a la mitad del nivel de 2000 – Países de América Latina (Porcentajes)

	Pobreza (total)			Proyección usando cifras de 2000	Meta de Milenio (pobreza)	Brecha usando cifras de 2000	Brecha usando cifras de 2002
	1990	2000	2002	2015	2015	2015	2015
Países							
Argentina	28,5	24,7	41,5	20,0	12,4	-62,1	-194,8
Bolivia	64,2	60,6	62,4	55,6	30,3	-83,5	-90,5
Brasil	48,0	36,5	37,5	19,3	18,3	-5,5	-12,3
Chile	38,6	20,6	-	8,3	10,3	+19,4	-
Colombia	56,1	54,8	64,1	52,9	27,4	-93,1	-127,8
Costa Rica	26,2	20,6	20,3	14,4	10,3	-39,8	-15,5
Ecuador	62,1	61,3	48,9	60,1	30,7	-95,1	-55,9
El Salvador	60,2	49,9	-	37,8	25,0	-51,6	-
Guatemala	69,1	60,1	59,9	48,8	30,1	-62,5	-62,4
Honduras	80,5	79,1	77,3	77,0	39,6	-94,7	-90,6
México	47,8	41,1	39,4	32,8	20,6	-59,7	-49,0
Nicaragua	77,6	69,5	-	57,4	34,8	-65,2	-
Panamá	45,7	30,0	25,3	16,2	15,0	-8,0	+32,6
Paraguay	63,0	61,7	61,0	59,8	30,9	-93,8	-91,9
Perú	56,0	48,0	54,8	38,2	24,0	-59,1	-85,0
República Dominicana	41,3	46,9	44,9	55,3	23,5	-135,8	-122,0
Uruguay	11,8	10,2	15,4	4,5	5,1	+11,2	-161,2
Venezuela	39,8	48,8	48,6	66,0	24,4	-170,5	-147,7
América Latina	48,3	42,5	44,1	33,8	21,3	-59,1	-71,6

Fuente: UNICEF y Richard Hartill. Elaboración en base de los informes de CEPAL - Panorama social 2001-2002, y 2002-2003.

Notas:

1. Las proyecciones para 2015 son estimadas en base a los niveles promedio de crecimiento y de reducción de pobreza entre 1990 y 2000.
2. La brecha porcentual en la columna 7 es la diferencia entre la reducción de pobreza, según las tendencias históricas por país, y la Meta del Milenio de reducir la pobreza en un 50% para el 2015, en base de las cifras de CEPAL del año 2000.
3. La brecha porcentual en la columna 8 es la diferencia entre la reducción de pobreza, según las tendencias históricas por país, y la Meta del Milenio de reducir la pobreza en un 50% para el 2015, en base de las cifras de CEPAL del 2002, que demuestran un aumento de la pobreza de 207 a 221 millones de personas.
4. Una cifra negativa de más de 100% en azul indica que los niveles de pobreza aumentarán en esos países entre el 2000 y el 2015.

das, el Banco Mundial decía que mientras África lograría ciertos avances en la reducción de la pobreza, lo más probable era que en América Latina la pobreza aumentaría. Como podemos ver en la Tabla N° 1, ellos tenían toda la razón.

Los únicos países que podrán cumplir con la Meta del Milenio de reducir la pobreza son: Chile, Costa Rica, Cuba y Panamá. Desafortunadamente, como se evidencia en la Tabla N° 1, no es sólo que en América Latina, en números absolutos, la pobreza va a aumentar. También la distribución de la riqueza está empeorando año tras año. En Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana el 10% más rico de la población gana más de 18 veces que el 40% más pobre (en Bolivia y Brasil la proporción es 32 veces). Y la situación va empeorando. Perú y Venezuela están cerca de entrar en este grupo. Es probable que el aumento de la brecha ente ricos y pobres en Colombia, Paraguay y Perú se deban –por lo menos en parte– al aumento de la corrupción, mientras el incremento en Argentina, Bolivia y Venezuela tendría más que ver con sus respectivas crisis financieras. Esto, sin llegar a decir que la corrupción no haya jugado un rol.

Ahora, vamos a mirar la evolución de la distribución de los presupuestos nacionales bajo los mandatos del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Es interesante observar el caso de Colombia, donde la llegada del Banco Mundial fue relativamente tardía en comparación con otros países (en la década de los 90). Durante la década de los 80 la situación en Colombia fue más o menos estable, con un 40% del presupuesto utilizado para deuda y defensa y un 23% para educación. A partir



Hay que desarrollar una nueva lectura económica ético-política para confrontar las políticas cónicas de ajuste estructural promovidas por el Banco Mundial.



del periodo 1994-1995, con el inicio de la firma de las cartas de intención con el Banco Mundial, la situación se empieza a deteriorar: el crecimiento cayó y se convirtió en recesión. La pobreza creció dramáticamente y se introdujeron impuestos a la canasta básica. Los servicios se privatizaron con préstamos del Banco Mundial y se produjeron aumentos en las tarifas que llegaron hasta el 200 y 300%. En el presupuesto nacional, bajo las condiciones impuestas por el Banco Mundial, el porcentaje utilizado para la deuda se duplicó en siete años; defensa subió en 33% y educación cayó a menos de un tercio de su nivel en 1996. El problema se empeoró porque con la recesión, el presupuesto también se redujo. Las consecuencias son fáciles de apre-

ciar: 3.3 millones de niños y niñas sin escuela, 3 de cada diez niños y niñas no terminan el primer año de primaria, y las escuelas carecen de maestros, muebles o útiles.

En el Perú hay un aparato artesanal ingenioso para exprimir los limones. Normalmente debe utilizarse con un limón cortado por la mitad, pero en las cevicherías populares ponen otra cáscara de limón ya empleada para aumentar la presión y exprimir algunas gotas más, y en las zonas realmente pobres colocan hasta un tercer limón exprimido, aunque con éste casi no sale nada adicional de jugo. En eso consiste el modelo del Banco Mundial, en exprimir aun cuando no haya de donde. En la mayoría de los países de América Latina, excepto Chile, en la década de los ochenta la situación fue parecida a la de Colombia: alrededor de 40% del presupuesto asignado para deuda y defensa. Mientras más temprano empezó en un país el control del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, más rápidamente se empeoró la situación. No es que necesariamente el Banco Mundial demande reducciones en el gasto de educación, pero sí exige menor gasto público, menor déficit, menor inflación, mayor gasto en deuda y menores impuestos para empresas e inversiones. Entonces, la torta es cada año más pequeña y una porción cada vez

Tabla N° 2
Variaciones en el tiempo de la distribución del presupuesto nacional en Colombia
(porcentajes)

Área de Gasto	1980	1984	1988	1992	1996	2000	2003
Deuda	19	19	20	22	26	38	53
Defensa	20	21	19	17	17	19	24
Las demás	61	60	61	61	57	43	23
Educación	25	24	23	22	18	13	7

más grande se destina al servicio de la deuda y a gastos de seguridad y defensa.

Dos conclusiones surgen hasta aquí de este análisis:

- Hay que desarrollar una nueva lectura económica ético-política para confrontar las políticas cínicas de ajuste estructural promovidas por el Banco Mundial, cuyo modelo vende la idea de que el crecimiento económico automáticamente producirá el desarrollo y la reducción de pobreza. Esto en ningún caso ha sucedido.
- Para lograr el financiamiento sostenible para la educación es esencial trabajar la redistribución de ingresos a través de políticas fiscales redistributivas, como por ejemplo la eliminación de los impuestos a la venta de los productos de primera necesidad y su reemplazo por impuestos a la renta a los salarios más altos, por impuestos prediales a las grandes extensiones de tierra, y la finalización de las exenciones tributarias otorgadas a las empresas multinacionales.

La reciente decisión de muchos países de aumentar sus impues-

tos indirectos, especialmente impuestos a la venta sobre la canasta básica de alimentos, es doblemente equivocada. Primero, porque la mayoría de los 40% más pobres ganan menos de dos dólares por día y entre un sesenta y ochenta por ciento de sus ingresos se gastan en comida. Entonces, un aumento de 10% en impuestos sobre la canasta básica significa una reducción de 10% en los alimentos comprados, y por lo tanto ello no resultará en mayores ingresos para el presupuesto nacional. Segundo, es posible incluso, que los países reciban menos ingresos, mientras se está contribuyendo con más gastos, porque se aumentaría la desnutrición y la mortalidad materna, y por ende, bajaría el rendimiento escolar.

Las decisiones sobre no comer en las familias pobres están claramente marcadas por razones de género. Entonces, si por un lado se deja de consumir carnes y frutas, siendo dos de los elementos de la dieta más caros, y se aumenta el azúcar y los carbohidratos, por el otro lado, las mujeres y las niñas comerán menos, porque muchas veces mantienen la proteína para

los varones adultos y los niños, sobre el supuesto de que es más fácil que éstos se inserten al mercado de trabajo. Las cifras de la FAO y de UNICEF indican el escaso progreso en la reducción de la desnutrición crónica en las últimas dos décadas, e inclusive el aumento en ciertos países como Ecuador, Honduras, Jamaica, Nicaragua y Venezuela. Coincidentemente, las primeras cuatro naciones son aquellas que más problemas de deuda externa tienen entre los países latinoamericanos. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) calcula que en el 2002 más del 25% de la población en Bolivia, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Perú sufría de desnutrición crónica y que adicionalmente, entre un 28% y un 60% de la población de Bolivia, Colombia, Cuba, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela estaba desnutrida. Tomando en cuenta los resultados de los múltiples estudios sobre la interrelación entre una dieta adecuada, incluyendo los micronutrientes necesarios para el desarrollo del cerebro, y la capacidad del niño o la





niña para aprender, podemos llegar a una tercera conclusión:

Para promover una educación inclusiva de calidad, que también reduzca las inequidades de género, es esencial que todas las escuelas públicas, y especialmente los centros de atención preescolar, provean a todos sus alumnos de un desayuno gratuito (o comida equivalente) con la necesaria calidad nutricional.

Ahora analicemos la lógica económica que subyace a la educación y el trabajo infantil. No podemos entender qué está pasando con la educación sin mirar el mundo del trabajo en América Latina y El Caribe, y los cambios producidos en los últimos 15 años.

Durante ese periodo, el mercado laboral en América Latina se ha caracterizado por seis grandes tendencias:

1. *El crecimiento del desempleo abierto de 5,5% a 14,5% (OIT).* (Actualmente hay un proceso de redefinición de desempleo impulsado por la OIT, que aumentará la cifra hasta cerca del 20%, porque hasta ahora, en ciertos países se califica a las personas como empleadas, por el

hecho de que hayan trabajado una hora en el mes anterior).

2. *El crecimiento del empleo informal de 41% a 75% (OIT).* La definición del empleo informal de la OIT se aplica los que no cumplen con una o más de las siguientes cuatro condiciones: pago de impuestos, afiliación del empleado al seguro social (salud y jubilación), licencia de operación o registro mercantil y contabilidad. Una importante conse-

cuencia del aumento del empleo informal, por ejemplo en Chile, es que el gobierno ha perdido 40% de sus ingresos anuales por concepto de impuestos.

3. *El crecimiento de la creación de empleo fue menor al crecimiento de la fuerza laboral, mientras el crecimiento de la producción fue mayor a la creación de empleo (OIT).* El resultado de esta tendencia es el crecimiento económico con aumento en la pobreza (o por lo menos sin reducción en el número de pobres) y con mayor concentración de riqueza. Esto explica en parte por qué la fórmula del Banco Mundial de que el crecimiento económico genera reducción de la pobreza está errada.
4. *Un crecimiento marcado en números absolutos y porcentuales, inicialmente de la participación de la mujer en el mercado laboral en peores condiciones de trabajo entre 1990 y 1998, y después de la niñez entre 1995 y la actualidad.* La OIT calcula que en el 2002 había 35 millones de niños y niñas menores de 15 años trabajando en América Latina y



Mientras más cara se hace la educación, de peor calidad, y con mayor discriminación, más fácilmente se puede expulsar a los niños y niñas pobres, indígenas, afrodescendientes y discapacitados al mercado de trabajo.



el Caribe, el 85% en las peores formas de trabajo infantil, y que la cifra estaba creciendo en un 5% anual.

5. *El traspaso al trabajador de la responsabilidad de previsión (salud y jubilación) y el retiro acelerado del Estado y del empleador de esta responsabilidad.* En Chile, entre 1980 y 1999, el porcentaje de trabajadores cubiertos por seguro de salud cayó de 88% a menos de 12%, mientras en Colombia, entre 1990 y 2002, el porcentaje de trabajadores con derecho a jubilación cayó de 75% a menos de 25%. (Informes periodísticos de "El Tiempo" en Colombia y "El Mercurio" en Chile).
6. *El horario de trabajo para ganar el salario mínimo ha aumentado dramáticamente.* El Movimiento Manuela Ramos, una ONG de Lima, calcula que en 1990 un padre y madre que trabajaban disponían más o menos de 102 horas por semana para estar con sus hijos e hijas, mientras que en 1998 este tiempo disminuyó a 42

horas, y aún así, con sesenta horas adicionales de trabajo por semana, ganaban menos que en 1990. Y sin tiempo, no hay familia, no hay cuidado infantil y no hay protección.

Creo que resulta obvia la nueva lógica económica en cuanto a educación y trabajo infantil en América Latina. En medio de la recesión y la crisis hay que mantener los márgenes de ganancia, la única posibilidad es pagar menos por el trabajo. Como el varón ha sido largamente reemplazado por la mujer, ahora le toca a la mujer ser reemplazada por el niño y la niña, a quienes se puede remunerar mucho menos, y como su trabajo es ilegal, no hay que gastar en salud u otras cargas laborales. Por lo tanto, mientras más cara se hace la educación, de peor calidad, y con mayor discriminación, más fácilmente se puede expulsar a los niños y niñas pobres, indígenas, afrodescendientes y discapacitados al mercado de trabajo.

Este documento es un trabajo en proceso que aspira a desarrollar nuevas herramientas para el análisis económico de los avances o

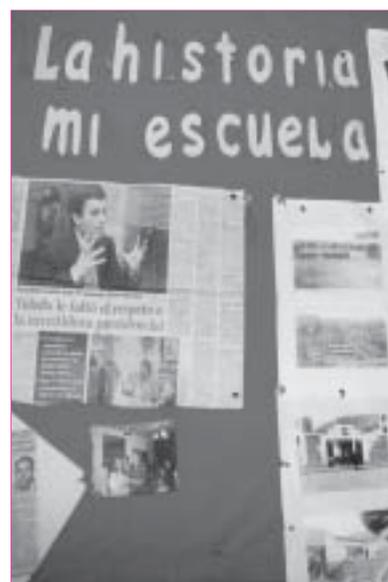


Tabla Nº 3
Participación porcentual en el mercado del empleo

Año	Participación de Mujeres	Participación de Hombres	Participación de Niños y Niñas menores de 15 años	Empleo Formal	Empleo informal
1990	28	62	10	60	40
2002	42	40	18	15	85

Elaboración: Richard Hartill en base a informes de CEPAL, OIT, e informes nacionales sobre empleo.

Notas:

1. Las cifras de empleo infantil son poco confiables, pero muchos estudios parciales confirman el aumento dramático en el trabajo infantil a partir de 1996 cuando las economías de América Latina entraron en crisis y los empleadores necesitaban urgentemente reducir sus gastos laborales. La mujer ganó en promedio un 60.2% de lo que ganaba un varón por igual trabajo en 1994 (CEPAL) mientras un niño o niña menor de 15 gana en promedio alrededor de 50% de lo que ganaba una mujer por igual trabajo.
2. El aumento en el trabajo infantil esta estrechamente vinculado con la mala calidad de la educación y con la recesión en América Latina. Estudios de SC UK en Colombia indican que niños y niñas del 40% más pobre de familias en el sector urbano contribuyen entre un 30 y 35% del ingreso familiar.



retrocesos en el cumplimiento de las distintas metas en favor de la niñez. Espero que esta rápida mirada a algunos de los cambios en las políticas económicas de los últimos veinte años haya provocado el interés de indagar más. Si vamos a contribuir a una campaña efectiva para aumentar los recursos para asegurar la educación de calidad como un derecho y no como un servicio; si vamos a enfrentar la nueva lógica que está expulsando a nuestros hijos e hijas al mundo laboral a los 10 u 11 años, en las peores formas; si vamos a construir alianzas de la sociedad civil para trabajar con los gobiernos de nuestros países tanto como los mejores defensores de derechos, como, al mismo tiempo, los peores abusadores; si vamos a retar las IFI a dejar de financiar el empobrecimiento de nuestros pueblos y la negación de sus derechos, tenemos que crear paradigmas políticos y económicos más justos, más transparentes y equitativos, en los que participen las niñas y niños, sus padres y madres, sus profesores y sus comunidades.

Basta ya de manipulación y de falta de voluntad política. Necesitamos nuevos y dignos paradigmas para la educación, bajo un enfoque de derechos y con financiamiento sostenible.

La tarea es urgente, si no, de aquí al 2015 no creo que haya educación secundaria en muchos países de América Latina, mas allá de la enseñanza privada para los más ricos. Tenemos que alfabetizarnos económicamente; adoptar una mirada histórica de las políticas económicas; entender los procesos de los presupuestos; tejer nuevas alianzas. Tenemos que dar la pelea ya:

No a la Deuda (externa e interna). Un 10% de reducción en la deuda permitirá duplicar el gasto educativo.

No a los condicionamientos de las IFI y los donantes. Si los donan-

tes no pusieran condiciones a sus donaciones, si no gastaran la mayor parte de la ayuda (78%) en ellos mismos, y si cumplieran con el 0,7% del PBI de lo cual el 20% sería dedicado a educación, se aumentaría el dinero disponible para este propósito en 20 billones de dólares por año, cuatro veces lo necesario, según el Banco Mundial, para proveer educación primaria para todos y todas globalmente.

Sí al Dividendo de Paz, no al armamentismo. Un 10% de reducción en los gastos de defensa permitirá aumentar el gasto educativo en 50%.

Sí a los nuevos sistemas tributarios globales y nacionales que imponen impuestos sobre el 10% más rico. Si Brasil pudiera mantener un crecimiento de 5% anual por 800 años lograría aumentar el salario del 40% más pobre en un dólar por día; si Brasil redistribuyera 1% de la riqueza del 10% más rico, esta meta se lograría en tres años; si además aplicara un impuesto de 1% sobre las ganancias de las multinacionales se conseguiría para el fin del 2005; y si además se lograra convertir el 20% de los trabajos informales en empleos formales, se lograría de aquí a tres meses ■

Porto Alegre, enero de 2005.



Basta ya de manipulación y de falta de voluntad política. Necesitamos nuevos y dignos paradigmas para la educación, bajo un enfoque de derechos y con financiamiento sostenible.

