



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Cuadernos de Discusión de Comunicación e Información

1

ISSN: 2301-1408

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.

Publicado en 2014 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, (7, place de Fontenoy, 75352 París 07 SP, Francia) y la Oficina Regional de Ciencias de la UNESCO para América Latina y el Caribe, Oficina de UNESCO en Montevideo, (Luis Piera 1992, Piso 2, 11200 Montevideo, Uruguay).

© UNESCO 2014

ISSN 2301-1408



Esta publicación está disponible en acceso abierto bajo la licencia Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>). Al utilizar el contenido de la presente publicación, los usuarios aceptan las condiciones de utilización del Repositorio UNESCO de acceso abierto (<http://www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-sp>).

Los términos empleados en esta publicación y la presentación de los datos que en ella aparecen no implican toma alguna de posición de parte de la UNESCO en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones ni respecto de sus autoridades, fronteras o límites.

Las ideas y opiniones expresadas en esta obra son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la UNESCO ni comprometen a la Organización.

Los cuadros y gráficos usados en esta publicación son citados de otras publicaciones y se encuentran debidamente identificados.

Coordinación editorial:
Guilherme Canela Godoi

Diseño gráfico, de cubierta y maquetación: María Noel Pereyra
Gráfico de cubierta: Freepik.com

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.

*En cuestiones de cultura y saberes,
solo se pierde lo que se guarda,
solo se gana lo que se da.
Antonio Machado*

Una invitación al debate

Hace más de tres siglos, el pensador, poeta y político británico John Milton publicó uno de los textos más importantes y conocidos contra la censura: *Aeropagítica*. El mismo fue uno de los catalizadores de un importante debate sobre la protección de la libertad de expresión y de prensa.

Mucho siglos antes de él, los griegos produjeron sólidas discusiones sobre la importancia de la *doxa* (opinión) para la democracia.

Los debates sobre la centralidad de la libertad de expresión y del acceso a la información y al conocimiento para las democracias, para el desarrollo, la protección y promoción de otros derechos humanos no son para nada una novedad.

Sin embargo, no hay duda que el advenimiento de las nuevas tecnologías de la comunicación e información, particularmente la expansión de la Internet, ofrecen una dimensión singular e inédita a estas discusiones.

Las repercusiones en el sistema de protección y promoción de los derechos humanos, la consolidación de las democracias, el desarrollo, la toma de decisiones, las políticas públicas y, al fin del día, en la vida cotidiana de cada ciudadano y ciudadana son sin precedentes.

El avance de las sociedades del conocimiento está íntimamente conectado a la profundización de las discusiones sobre el derecho a la libertad de expresión y al acceso universal a la información en mundo cada vez más conectado. Libertad de prensa, desarrollo de los medios, privacidad, el rol de las TIC en las políticas públicas, gobiernos abiertos, protección documental, alfabetización mediática e informacional, son algunos de los muchos temas que están sobre el tapete.

La Oficina de la UNESCO en Montevideo, buscando intensificar la función de laboratorio de ideas de la Organización, ofrece a sus stakeholders estos Cuadernos de Discusión de Comunicación e Información.

Producidos por los principales expertos en cada tema, el objetivo central es ofrecer insumos para que tomadores de decisión y formuladores de políticas públicas puedan tener en cuenta distintos ángulos de los asuntos que están en el orden del día de la agenda internacional, siempre teniendo como eje conductor los estándares internacionales existentes.

No se pretende ofrecer la última palabra. Al contrario, lo que se desea es contribuir a un debate cada vez más informado y plural sobre cuestiones centrales de ayer, hoy y mañana.

¡Buena lectura!

¡Siga el rastro del dinero!

En la famosa película *Todos los Hombres del Presidente*, Garganta Profunda, la fuente de los periodistas del *Washington Post* Bob Woodward y Carl Bernstein en el caso Watergate, les aconseja seguir el rastro del dinero.

Esta recomendación no es útil solamente para periodistas investigativos ni sirve solamente en casos de sospecha de corrupción. El presupuesto es parte central de cualquier política pública, por lo tanto, establecer si las declaraciones bien intencionadas se convierten en acciones concretas implica conocer, entre otros elementos, el volumen de recursos destinados a una determinada política.

Esto es lo que nos ofrecen Amalia Toledo, Carolina Botero y Luisa Guzmán de la Fundación Karisma en este texto.

De acuerdo con la Declaración de París de la UNESCO sobre los Recursos Educativos Abiertos (REA), esos recursos incluyen todos los materiales de enseñanza, aprendizaje o investigación en el dominio público o publicados con una licencia abierta, para ser utilizados, adaptados y distribuidos gratuitamente.

La Declaración invita a todos los stakeholders, incluidos los gobiernos, a desarrollar políticas públicas educativas que involucren el concepto de REA. ¿Cuáles son los indicadores concretos para evaluar si los REA están, de hecho, siendo incorporados en las políticas públicas de educación? y, más importante que eso sería saber si esa incorporación puede o no ser útil.

Hay múltiples respuestas a esta pregunta, pero seguramente, una de ellas es lo que nos ofrece el texto *Gasto público en la educación de América Latina, ¿puede servir a los propósitos de la Declaración de París sobre los Recursos Educativos Abiertos?* Analizar el gasto público en la concepción, producción y distribución de contenidos educativos (tradicionales o digitales) es una variable central para el diseño de políticas que contemplen los recursos educativos abiertos.

Las autoras siguen este camino para cinco países: Argentina, Chile, Colombia, Paraguay y Uruguay. El texto cruza esta discusión con el debate más amplio de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la educación y sugiere recomendaciones para el análisis que empieza a ganar cuerpo en la región.

Nuestra expectativa es que el texto sea una contribución relevante para tomadores de decisión y formuladores de políticas públicas interesados en la reforma de las políticas educativas. Esperamos también que sirva para impulsar que estas personas consideren la introducción de los Recursos Educativos Abiertos en el proceso de construcción de los contenidos que ofrecen a los actores del universo de la educación.

¡Buena lectura!

Indice

Una invitación al debate.....	5
¡Siga el rastro del dinero!	7
Resumen ejecutivo	11
Executive Summary	16
Resumo ejecutivo	20
I. Introducción	25
II. Contexto	27
A. Derecho humano a la educación	27
B. Financiación de la educación a nivel regional vs. rendimiento académico.....	28
C. REA como herramienta de política pública en el cumplimiento de los fines de los Estados	30
III. La inversión pública en la producción, compra y diseminación de recursos educativos en el Cono Sur y Colombia (modelos)	28
A. Argentina	33
1. Textos escolares y libros	33
2. Educación y las TIC	34
B. Chile	35
1. Textos escolares y libros	36
2. Educación y las TIC	38
C. Colombia.....	39
1. Textos escolares y libros	40
2. Educación y las TIC	42
D. Paraguay.....	44
1. Textos escolares.....	45
2. Educación y las TIC	46
E. Uruguay	48
1. Textos escolares y libros	48
2. Educación y las TIC	49
Conclusiones	50
Recomendaciones	53
Anexo - Gráficos	55
Sobre nuestro socio	57

Resumen ejecutivo

Durante la última década, el rápido avance de las tecnologías permite que sea extremadamente fácil para las personas crear y compartir materiales. Esto no es compatible con el derecho de autor que requiere que el usuario pida la autorización a los titulares de derechos con el fin de poder utilizar una obra. El desarrollo de las licencias abiertas y los recursos educativos abiertos (REA) ayuda a abordar esta brecha, transformando y cuestionando el paradigma actual.

Hay múltiples definiciones del término. Una de las más recientes, la recoge la *Declaración de París sobre los Recursos Educativos Abiertos*¹ (2012) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). En ésta se entiende que estos recursos incluyen cualquier material de enseñanza, aprendizaje o investigación en el dominio público o publicadas con una licencia abierta, para ser utilizados, adaptados y distribuidos gratuitamente.

Sabemos que estos recursos constituyen una oportunidad estratégica para mejorar la calidad de la educación, facilitar el diálogo sobre políticas, promover el intercambio de conocimientos, favorecer el aumento de capacidades y hacer más accesible la educación. Unesco reconoce esto y considera que fomentar su desarrollo, uso y apropiación también es una forma de promover el derecho humano a la educación.

Precisamente, la Declaración de París recoge esto en una apuesta por la promoción de los REA. Propone que la creación de una cultura de apropiación y uso de estos recursos, indefectiblemente, está supeditada a la implantación de planes de incentivos para su producción con fondos públicos.

En el informe *Gasto público en la educación de América Latina, ¿puede servir a los propósitos de la Declaración de París sobre los Recursos Educativos Abiertos?* identificamos y analizamos las políticas públicas a través de la inversión y gastos que algunos gobiernos de América Latina declaran hacer en el desarrollo y adquisición de textos escolares, libros y contenidos digitales para la educación básica y media (K-12). El propósito es reconocer y proponer acciones para una ruta de acción hacia políticas que aprovechen los postulados de la Declaración.

Antes de presentar los principales resultados del informe, advertimos que tomamos unas decisiones que deben ser consideradas a la hora de revisarlo:

1. Evaluamos la situación de cuatro países del Cono Sur: Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. Incluimos Colombia por el interés particular de la Fundación Karisma. Brasil quedó deliberadamente fuera, pues, ya existe un estudio al respecto publicado en 2010².
2. Aunque los REA suelen asociarse con recursos digitales, nada evita que incluyan también los físicos. En América Latina, los contenidos digitales conviven con y complementan a los tradicionales (textos escolares y libros impresos). Por ello, analizamos tanto los recursos educativos en papel como los digitales.
3. Dado que el texto escolar impreso sigue teniendo un papel protagónico en los sistemas de educación de la región, evaluamos la forma en que dicha adquisición se produce.
4. Los datos que usamos provienen de la información pública que como ciudadanas y ciudadanos interesados encontramos en fuentes públicas primarias o secundarias, o que fueron suministrados por funcionarios públicos de los países analizados.
5. Este informe está enmarcado en la definición de REA que adopta la Declaración de París. Reconocemos la importancia de otros elementos de la definición (i.e. alcance de los REA, barreras tecnológicas y legales) y la necesidad de establecer estándares para su implementación, pero en este informe no nos detenemos a analizar tales aspectos.

Derecho a la educación, financiación vs. rendimiento académico, y los REA

La educación es fundamental para el desarrollo social y económico de un país. Es un derecho reconocido en las principales normativas internacionales de derechos huma-

1. Unesco (2012). *Declaración de París sobre los Recursos Educativos Abiertos*. Disponible en http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/WPFD2009/Spanish_Declaration.html.
2. ROSSINI, Carolina (2010). *GreenPaper: The State and Challenges of OER in Brazil: From Readers to Writers?* Massachusetts, United States. Berkman Center for Internet and Society. Disponible en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1549922##.

nos, y en las constituciones y leyes nacionales de los cinco países objeto del informe. Estos países han avanzado en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales. La cobertura del sistema educativo a nivel básico y medio es prácticamente universal, siendo gratuita y obligatoria. Sin embargo, la realidad legal no necesariamente se refleja en la práctica. Todavía persisten muchos desafíos en la región como asegurar una educación de calidad, mejorar las capacidades docentes, apropiar las tecnologías digitales en la enseñanza y aprendizaje, fortalecer los contenidos educativos, maximizar el gasto público en educación, etc.

Los países de América Latina gastan importantes cifras de su presupuesto nacional en educación: entre un 4% y 5% de su Producto Interno Bruto. Pese a esto, el rendimiento académico de sus estudiantes, comparado con otros países con gastos promedios similares, sigue en la cola de la lista. Creemos que puede mejorarse la eficiencia del sistema maximizando el gasto destinado a subsidios para la producción y adquisición de textos escolares y, en general, de recursos educativos.

Aunque es común que los gobiernos distribuyan materiales educativos gratuito para su uso, la aproximación se limita a dar bienes de consumo a un sector cuyas prácticas pedagógicas modernas están pensadas para la reutilización. Existen muchas ventajas en favorecer que educadores y estudiantes sean agentes activos en la creación, uso, adaptación y mejora de sus materiales. Estos incluyen la posibilidad de personalizar los contenidos a las necesidades locales, actualizarlos, y, en general, aprovechar la inversión pública de manera más eficiente.

La filosofía detrás de los REA modifica la lógica de consumo del mercado editorial, pensando en la eficiencia de la inversión pública y resaltando que lo que se financia con dinero público debe ser público. Además, los REA promueven una visión sobre el conocimiento como un producto social colectivo accesible y que pueda ser utilizado por todas y todos. Estos recursos, por tanto, otorgan la oportunidad de aprovechar la inversión pública para desarrollarlos o adquirirlos, modificando las relaciones entre los sistemas educativos y la industria editorial.

La Declaración de París marca el compromiso de los gobiernos con la promoción del licenciamiento abierto para los recursos educativos financiados con fondos público. Su convicción de que los REA promueven los objetivos de los más relevantes instrumentos internacionales de derechos humanos y de que pueden ser herramientas adecuadas para mejorar los logros de las políticas públicas educativas de la región, soportan esta aspiración.

Puntos claves del análisis

Difícilmente podemos concluir que las políticas estatales sobre adquisición de recursos educativos en los países analizados coinciden con los principios enunciados en la Declaración de París, aunque algunas iniciativas o programas de alguna manera se alinean con el movimiento de los REA. De los resultados del análisis algunas comparaciones pueden hacerse al respecto.

1. Algunos de los países estudiados han incrementado su inversión en educación en forma sostenida durante los últimos años, mas no exponencialmente. Chile y Paraguay, no obstante, se distancian de esta tendencia, pues, según las cifras reportadas, sus esfuerzos no han sido suficientes. A pesar de la ausencia de datos concretos sobre el gasto en la compra de materiales educativos, los recursos adquiridos son repartidos de forma gratuita, sin que los gobiernos hayan pensado más allá de esa opción. Creemos que la dificultades que enfrentamos a la hora de encontrar los datos sobre este gasto, esencialmente, se debe a que los propios gobiernos no tienen sistematizada esta información de modo que puedan identificarla.
2. De los datos hallados, sabemos que el gasto en educación está sustancialmente relacionados con los costos administrativos y de funcionamiento, que oscilan entre un 75-95% del presupuesto educativo. Si se considera que el porcentaje restante incluye subsidios, transferencias para entidades privadas, el gasto en la adquisición de recursos educativos, entre otros, puede suponerse que la proporción dedicada a la dotación de textos escolares no debe significar un gasto desmesurado.

3. Los esquemas nacionales de adquisición de textos escolares y libros responden a un modelo de consumo del mercado editorial. La dotación de textos escolares, en general, es el de adquisición de bienes por parte de la administración pública a través de modelos estandarizados (i.e. licitación pública). Algunos proyectos aislados proponen desde un inicio el desarrollo de materiales y costean la producción de textos, pero a la hora de contratarlos siguen la lógica de la adquisición comercial.
4. El Estado se ha convertido en un agente pasivo del mercado editorial, otorgándole un fuerte poder económico a esa industria. Esta situación no es negativa por sí misma, pero podría aprovecharse para desarrollar modelos de mutuo beneficio que exploren los postulados de la Declaración de París.
5. A pesar de lo marginal de los gastos nacionales en la adquisición de textos escolares, es un porcentaje sustancial de los mercados editoriales de cada país. Además, la participación de editoriales extranjeras presenta una tendencia creciente en el mercado editorial escolar: un 25% en Colombia, 35% en Argentina y 47% en Chile.
6. El segundo principio de la Declaración de París —“Crear entornos propicios para el uso de las TIC”—, parece ser el que más ha avanzado en la región. En los cinco países existe un interés político específico por avanzar y priorizar las tecnologías digitales en la educación. Sin embargo, solo Uruguay y Colombia, de alguna manera, relacionan esto con aproximaciones a lo abierto que podrían asociarse con el concepto REA.
7. Los países analizados se han ocupado de proveer recursos educativos gratuitos en entornos digitales. En este sentido, la preocupación central de la política pública ha sido la de alimentar los portales educativos con recursos de acceso público, mas no ha habido una reflexión profunda sobre el tipo de licencia adoptada.
8. Algunos proyectos de producción de contenidos digitales, si bien tienden a reproducir esquemas de adquisición del mundo análogo, presentan un cierto interés de los gobiernos por ir más allá de la gratuidad. Uruguay, en el contexto del Plan Ceibal, está negociando licencias de uso de materiales por dos años. Colombia y Argentina han explorado con concursos públicos la cesión de derechos de los contenidos concursantes. No obstante, ninguno tiene los alcances de un proyecto REA.
9. De los datos recopilados, deducimos que el gasto público para adquirir materiales educativos no hace parte de una política de Estado. La administración de turno tiene total libertad de decidir, promoviendo iniciativas y proyectos en ausencia de lineamientos generales. El único ejercicio que avanza en ese sentido es la *Estrategia Nacional para Recursos Educativos Digitales de Colombia*, en donde se reflexiona sobre la reutilización futura.
10. La reducción de la brecha digital a través de las tecnologías digitales en la educación es una preocupación visible en las políticas estatales. La modalidad de un portátil por alumno (*One Laptop Per Child*) predomina. Es política de Uruguay, Argentina y Paraguay. En Chile el modelo varía, pues, busca atender problemas de aprendizaje entregando un portátil por estudiante en el aula. El Ministerio de Educación ha descartado esta opción debido a los resultados poco convincentes en otras geografías. Sin embargo, esa decisión se enfrenta a políticas descoordinadas del mismo gobierno, pues, en paralelo, el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones está repartiendo tabletas y portátiles a estudiantes de niveles escolares básico y medio.
11. Creemos que los sistemas de educación siguen dependiendo del texto físico, principalmente, porque siguen anclados a los tradicionales métodos de enseñanza. En este sentido, la brecha digital también es un factor decisivo. La desconfianza en los contenidos digitales y la falta de habilidades para hacer un uso pedagógico de las tecnologías digitales auna a esta situación. Finalmente, aunque no es evaluado a profundidad en este informe, es probable que el *marketing* de las editoriales escolares influya también en esta realidad.
12. Los portales educativos no han sustituido el uso de contenidos físicos ni han transformado los métodos de enseñanza. En Colombia, el pico de mayor uso del

portal educativo “Colombia Aprende” es en la noche. Esto indica que no se usa en el aula, y demuestra que los esfuerzos por impulsar la apropiación de tecnologías para la educación no está obteniendo los resultados esperados.

13. Dado que la adquisición que los gobiernos hacen de los textos escolares es un porcentaje importante de la industria editorial, las decisiones que se tomen afectarán a ese sector en forma significativa. La adopción de la Declaración de París requerirá de un diálogo entre gobiernos e industria editorial para transformar la relación actual y fomentar modelos alternativos que no estrangulen al Estado.

En conclusión, los países objetos del estudio no han sabido aprovechar los adelantos 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 un beneficio más amplio para la sociedad.

Recomendaciones

Para transformar los procesos de desarrollo, adquisición y distribución de recursos educativos, los Estados deberán convertirse en facilitadores, incentivando a los actores de los sistemas de educación a producir contenidos. Esto deberá ir acompañado de políticas de transparencia que den cuenta del uso de los dineros público y que incluyan evaluaciones progresivas del impacto de dichos usos. También es necesario que el Estado fomente las redes de comunidades educativas, de modo que se conviertan en plataformas desarrolladoras e impulsoras de los REA, es decir, en productoras colaborativas de conocimiento, que reciban el apoyo de las editoriales pero que no dependan de ellas exclusivamente. De este modo, creemos, podrá modificarse el modelo de consumo del sistema en uno de cooperación.

En suma, para que los países de la región puedan abordar los retos y propuestas de la Declaración de París deberán ajustar sus políticas sobre el gasto público en desarrollo y adquisición de recursos educativos. En este sentido, recomendamos:

1. **Reajustar el modelo de adquisición.** Los Estados y la industria editorial deberán renegociar su relación. La industria deberá cambiar su posición y servir de apoyo al desarrollo de capacidades para la producción sostenible de materiales de aprendizaje de calidad por el propio sistema educativo. Es necesario dotar al profesorado con materiales que puedan reutilizar, reformular, y no solo “consumir”. Los gobiernos deberán modificar las condiciones de adquisición de textos escolares, desarrollando la idea de que los recursos públicos son un bien al servicio de la comunidad educativa. El cambio más significativo será el de imponer el uso de licencias abiertas que faciliten la búsqueda, recuperación e intercambio de materiales.
2. **Crear mayores y efectivos enlaces entre los programas de uso pedagógico de las tecnologías digitales y la producción de materiales digitales que cumplan los estándares internacionales de los REA.** La sinergia que se impulse a nivel de políticas públicas podrá solventar muchos de los actuales problemas de falta de pertinencia, diversidad y calidad de los materiales educativos.
3. **Desarrollar indicadores para medir el impacto de las políticas públicas sobre REA.** Aspectos como el uso de fondos público en su producción, la apropiación de los mismos, entre otro, pueden ser medidos. El desarrollo de estos indicadores permitirá realizar un mejor examen del gasto público en la producción de recursos educativos.
4. **Desarrollar un análisis económico del gasto estatal en la producción y compra de materiales educativos.** Tal análisis deberá medir el precio real de la producción de recursos educativos en el mercado editorial. Creemos que este estudio permitirá a los Estados comprender —y quizá también a las editoriales escolares— que arriesgar por los REA es apostar fuertemente por la educación.

5. **Producir mejor información, datos e indicadores a nivel estatal sobre los gastos en desarrollo y adquisición de recursos educativos.** Si esta información estuviera compendiada y recopilada, el Estado mismo estaría en mejor posición para llevar a cabo evaluaciones de impacto sobre tales gastos. Esta labor también requerirá del desarrollo de indicadores que faciliten realizar dicho análisis.
6. **Sensibilizar y capacitar a la comunidad educativa (funcionarios administrativos, personal docente, estudiantado) sobre los REA y las ventajas de su adopción en el proceso educativo.** El compromiso con los postulados de la Declaración de París exige un entorno conocedor del tema, que entienda sus ventajas. Por tanto, es importante que la comunidad educativa comprenda que el movimiento de los REA va más allá de la gratuidad en el acceso y de los esfuerzos por utilizar las tecnologías en el aula de clase.

Estamos convencidos que los REA pueden significar un cambio importante para un más amplio desarrollo de la sociedad latinoamericana y mejorar los resultados de su sistema educativo. Por ello, deberá ser una meta de los gobiernos y de la sociedad civil trabajar en la difusión de las características de los REA e impulsar la efectiva adopción de la Declaración de París.

Executive Summary

During the last decade, the rapid advancement of technologies that make it extremely easy for people to create and share materials is out of alignment with copyright law, which requires that user ask permission from rightholders in order to use a work. The development of open licensing and Open Educational Resources (OER) helps address this gap, by changing and questioning the current paradigm.

There are multiple definitions of this concept. One of the most recent is described by the UNESCO Paris OER Declaration (2012)¹. In this instrument, it is understood that these resources include any teaching, learning or research material in the public domain or published with an open license to be used, adapted and distributed free of charge.

We know these resources are a strategic opportunity to improve the quality of education, facilitate policy dialogue, foster knowledge sharing, promote capacity building and make education more accessible. UNESCO recognizes this and believes that encouraging their development, use and adoption is also a way of promoting the human right to education.

Indeed, the Paris OER Declaration reflects this in a call for promoting these resources. It proposes that the creation of a culture of OER adoption and use, inevitably, is subject to the implementation of incentive plans for their development with public funds.

In the report entitled *Public Expenditure on Education in Latin America. Can It Serve the Paris OER Declaration's Purposes?*, we identify and analyze public policy and the investment and spending that some Latin American governments commit to make in the development and purchasing of textbooks, books and digital content for primary and secondary education (K-12). The aim is to identify and propose actions to pave the way toward policies that harness the Declaration's principles.

Before presenting the report's main findings, it is worth mentioning a series of choices involved in its creation that must be considered upon its review:

1. We analyzed the situation of four Southern Cone countries: Argentina, Chile, Paraguay and Uruguay. We included Colombia due to the particular interest that it represents for Karisma Foundation. Brazil was intentionally left out, as there is already a study on the matter, published in 2010².
2. Although OER are usually associated with digital resources, there is nothing that prevents them from also including physical materials. In Latin America, the digital content coexists with and complements the traditional ones (printed textbooks and books). Therefore, we analyzed both educational resources in print and in digital.
3. Since the paper textbook continues to have a leading role in the education systems of the region, we assessed how such acquisition occurs.
4. The data we used comes from the public information that, as concerned citizens, was found in primary or secondary public sources, or was provided by government officials of the countries analyzed.
5. This report is built around the OER definition in the Paris Declaration. We acknowledge the importance of other elements of the definition (i.e. the scope of OER, technological and legal barriers) and the need to establish standards for their implementation, but in this report we did not take time to analyze these related aspects.

Right to education, funding vs. academic performance, and OER

Education is key to a country's social and economic development. It is a right recognized by the major international human rights instruments, as well as by the national constitutions and laws of the five countries covered by this report. These countries have made progress in meeting their international obligations in relation to this right. Within these five countries, the coverage of the education system at primary and secondary level is almost universal, being free and compulsory. However, the legal reality

1. UNESCO (2012). *Paris Open Educational Resources Declaration*. Available on http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/Events/Paris%20OER%20Declaration_01.pdf.
2. ROSSINI, Carolina (2010). *Green-Paper: The State and Challenges of OER in Brazil: From Readers to Writers?* Massachusetts, United States. Berkman Center for Internet and Society. Available on http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1549922##.

is not necessarily reflected in practice. There are still many challenges in the region such as maximizing public spending on education and ensuring the quality of the education provided by such things as improving teaching skills, effectively adopting digital technologies in teaching and learning and strengthening educational content.

The Latin American countries spend large numbers of their national budget on education: between 4% and 5% of GDP. Despite this, the academic performance of their students, compared to those countries with similar average budgets, falls at the bottom of the global list. We believe it can be improved by maximizing the efficiency of spending on subsidies for the production and purchase of textbooks and, in general, of educational resources.

Although it is common for governments to distribute educational material for its free use, the approach is limited to offering consumer goods to a sector, whose modern teaching methods are designed for reusing. There are many advantages to encourage educators and students to being active agents in the creation, use, adaptation and improvement of their materials. These include being able to customize content to local needs, updating out-of-date materials, and in general leveraging public investments more efficiently.

The OER philosophy changes the consumption logic of the publishing market by considering the efficiency of public investment and emphasizing that what is funded with public funding should be public. In addition, the OER promote a vision on knowledge as a collective social product accessible and useable for everyone. These resources, therefore, provide the opportunity to leverage public investment in developing or purchasing them, changing the relationship between education systems and the publishing industry.

According to the Paris Declaration, OER are materials for teaching, learning and research, in any medium, that are in the public domain or published under open licenses, allowing free access, use, adaptation and redistribution by others with no or minimal restrictions. Their features enhance collaboration and reduce educational process cost.

The Paris Declaration marks the governments' commitment in promoting the use of open licensing for publicly funded educational resources. Its assertion that OER foster the objectives of the most relevant international human rights instruments, and are suitable tools to improve educational policy achievements in the region, supports the above-mentioned aspiration.

Key points in the analysis

One can hardly conclude that government policies for educational resource procurement are lined up with the Paris OER Declaration's principles, although some initiatives or programs are to some extent aligned with the OER movement. Based on the finding in the analysis, some comparisons can be made.

1. Some of the countries studied have seen some sustained –yet not exponential– growth on education investment in recent years. Chile and Paraguay are exceptions to this trend, where perhaps the effort has not been sufficient. Despite the lack of specific spending data on educational material purchasing, the resources acquired are distributed for free. We believe that the difficulties we faced would appear to be due to the fact that the countries themselves have not systematized this information in such a way that it is easily identifiable.
2. From the data collected, we know that educational spending is substantially related to administrative and operative expenses, ranging from 75% to 95% of the education budgets. Assuming that the remaining percentage includes subsidies, transfers to private entities, spending on the educational resources acquisition, among others, it may be supposed that the proportion allocated to school textbook procurement does not entail an inordinate expense.
3. Textbooks and book purchasing schemes at national level respond to a consumer model of the publishing market. The textbook provision, in general, is the acquisition of goods by public administrations through standardized models (i.e. competitive bidding). Some isolated projects propose, from the beginning, the development of material and textbooks, and the budget for that, but when it is time for contracting, the commercial purchasing logic is followed.

4. The State has become a passive agent of the publishing market, granting a strong economic power to that industry. This situation is not negative in itself, but could be used to develop a mutually beneficial model, in which the Paris OER Declaration's principles might be explored.
5. Despite the marginal percentage of national expenditure on textbook purchasing, it is a substantial percentage of book markets for each country. In addition, the participation of foreign publishers presents a growing trend in the schoolbook market: 25% in Colombia, 35% in Argentina and 47% in Chile.
6. The Paris Declaration's second principle – “Facilitate enabling environments for use of Information and Communications Technologies” - seems to be the most advanced in the region. There is a political interest in the five countries to advance and prioritize digital technology for education. However, only Uruguay and Colombia, somehow, relate these with approaches to openness that might be associated with the OER concept.
7. The countries analyzed are taking action in providing free educational resources in digital environments. In this sense, the public policy's main concern has been to supply educational portals with publicly accessible resources, but there has not been a profound reflection on the type of license adopted.
8. Some digital content production projects, although they tend to reproduce purchasing schemes of the analog world, show the governments' interest to go beyond the public access. Uruguay, in the Plan Ceibal context, has been negotiating material licensing for two years. Colombia and Argentina have explored public tenders and rights transfer of content contestants. However, none has the scope of an OER project.
9. From the data collected, we deduce that public spending for all education materials is not part of a State policy. On the contrary, it falls at the mercy of succeeding administrations that promote initiatives and projects in the absence of general guidelines. The only exercise advancing in this regard is Colombia's National Strategy for Digital Educational Resource, where a reflection on future reuse can be found.
10. Reducing the digital divide through including digital technology in education is a visible concern in State policies. The model “One Laptop Per Child” is well established. It is a clear policy in Uruguay, Argentina and Paraguay. In Chile, the model varies because it seeks to address learning problems and deliver one laptop per student in the classroom. In Colombia, the Ministry of Education discarded this program due to the inconclusive results in other geographical areas. However, that decision is facing uncoordinated policies, in which the Ministry of Information and Communication Technologies is in the midst of a national campaign to distribute tablets and laptops to basic and high school levels.
11. We believe that education systems continue to rely on paper textbooks mainly because they are still anchored on traditional teaching methods. The digital divide is also a decisive factor. Distrust of digital content and lack of skills to make pedagogical use of digital technologies can be another reason. Finally, although not deeply evaluated in this report, it is likely that the schoolbook publishing industry's marketing strategies also influence this reality.
12. The educational portals have not replaced the use of physical materials nor have they transformed teaching methods. In Colombia, the hours of peak usage of the educational portal “*Colombia Aprende*” happen at night. This suggests that the portal is underused in the classroom, and demonstrates that domestic efforts to promote the technologies for education do not have the expected results.
13. Since national school textbooks purchases play a significant role in the publishing industry, any future decisions will affect this sector significantly. The Paris Declaration's adoption will require a dialogue between governments and the publishing industry in order to transform the current relationship and to foster alternative models that do not overburden the government.

In conclusion, the existing systems in the countries studies have not learned how to make the most of recent technologies or of the principles envisioned by the OER movement. The adoption of OER policies can harvest concrete advantages in pub-

lic education: enhancing learning opportunities and greater access to knowledge; reinforcing the educational communities thereby creating a more robust education system as a result; strengthening and diversifying educational curricula; and reducing educational cost, resulting in a more accessible education. Today, however, the paradigm is rooted in the paper textbook by an industry motivated by profit rather than by the benefit of society.

Recommendations

By transforming the processes of educational resources development, acquisition and distribution, States should become facilitators, encouraging the actors within education systems to produce content. This should be accompanied by transparency policies that account for the use of public funding and include progress impact assessments of such uses. Moreover, the State ought to identify and foster existing communities that are proliferating thanks to technological enablers, and help them become platforms for the development and promotion of OER, i.e., collaborative knowledge producers. Thus, we believe the consumption model should be modified into one of cooperation.

If countries in the region are to be able to take on the challenges and proposals of the Paris OER Declaration, they must make adjustments to their public spending policies in educational materials. These reforms can be summarized as follows:

1. **Readjusting the acquisition model.** States and the publishing industry shall renegotiate their relationship. The industry could shift to providing support to improve the capacities of the educational system with the goal of sustainably developing quality educational materials. It is necessary to provide teachers with materials they can reuse and repurpose, not only “consume.” Governments ought to consider modifying the textbook purchasing conditions, developing the idea that public sources are goods serving the educational community. The most significant change resides in the use of open licences, facilitating materials’ search, reuse and sharing.
2. **Building stronger links between pedagogical use of digital technologies programs and digital materials production that fulfill OER international standards.** The synergy that will be boosted at the public policy level may solve many of the current problems of lack of relevance, diversity and quality of educational materials.
3. **Developing indicators to measure OER public policy impact.** Aspects such as the use of public funding in their production and adoption, among others, shall be measured. The development of these indicators shall allow for a better public expenditure assessment in the educational resources production.
4. **Conducting an economic analysis of State investment on educational resources acquisition.** Such analysis shall measure the real price of educational resources production in the publishing market. We believe this study would also allow States to understand—and perhaps schoolbook publishers as well—that taking the chance to produce OER is a strong move for education..
5. **Producing better information, data and indicators at the State level on educational resource development and acquisition expenditure.** If this information were to be lifted and compiled, the State itself would be in a better position to conduct its own impact assessment for these expenditures. Any such process will require indicators designed to facilitate this analysis.
6. **Raising awareness to, and training for, the educational community (administrative staff, faculty, students) on OER and the advantages of its adoption in the educational process.** The commitment to the Paris Declaration’s principles requires a knowledgeable environment, which understands OER advantages. Hence, it is important that the educational community understands that the OER movement goes beyond the public access and efforts to use technologies in the classroom.

We are convinced that OER might mean a significant change for a broader development of Latin American society and improve their educational system’s outcomes. Therefore, it shall be a goal of governments and civil society working on disseminating OER’s features and fostering the effective adoption of the Paris Declaration.

Resumo executivo

Durante a última década, o rápido avanço das tecnologias permite que seja extremamente fácil para as pessoas criar e compartilhar materiais. Isso não é compatível com direitos autorais que requerem que o usuário peça permissão aos detentores desses direitos, a fim de poder utilizar uma obra. O desenvolvimento do licenciamento aberto e dos recursos educativos abertos (REA) ajuda a resolver esta lacuna, transformando e desafiando o paradigma atual.

O termo tem sido definido de diversas maneiras. Uma das mais recentes foi apresentada na *Declaração de Paris sobre os Recursos Educativos Abertos* (2012)¹ da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Nesta entende-se que estes recursos incluem todos os materiais de ensino, aprendizagem ou pesquisa de domínio público ou publicados sob uma licença aberta, para serem utilizados, adaptados e distribuídos gratuitamente.

Sabemos que estes recursos constituem uma oportunidade estratégica para melhorar a qualidade da educação, facilitar o diálogo sobre as políticas públicas, promover o intercâmbio de conhecimentos, favorecer o aumento de capacidades e melhorar a acessibilidade à educação. A UNESCO reconhece isto e considera que fomentar o seu desenvolvimento, uso e apropriação também é uma forma de promover o direito humano à educação.

Justamente, a Declaração de Paris reúne estas questões e aposta na promoção dos REA. A Declaração propõe que a criação de uma cultura de apropriação e uso destes recursos está condicionada à implantação de programas de incentivos para a sua produção com fundos públicos.

No relatório *Gastos públicos na educação da América Latina*: é um tema relevante para os propósitos da Declaração de Paris sobre os Recursos Educativos Abertos? Identificamos e analisamos as políticas públicas a través do investimento e despesas que alguns governos da América Latina declaram fazer no desenvolvimento e aquisição de textos escolares, livros e conteúdos digitais para a educação básica e média (K-12). O objetivo é reconhecer e propor ações para um plano de ação em direção a políticas que aproveitem as premissas da Declaração.

Antes de apresentar os principais resultados do relatório, advertimos que tomamos decisões que devem ser levadas em conta ao fazer a revisão:

1. Avaliamos a situação de quatro países do Cone Sul: Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai. Incluímos a Colômbia pelo interesse particular da Fundação Karisma. O Brasil ficou deliberadamente fora, pois existe um estudo ao respeito publicado em 2010².
2. Ainda que os REA sejam normalmente associados ao digital, nada impede que se inclua também o físico. Na América Latina, os conteúdos digitais convivem e complementam os conteúdos tradicionais (textos escolares e livros impressos). Por tanto analisamos os materiais pedagógicos em papel e digitais.
3. Dado que o texto escolar impresso tem um papel principal nos sistemas de educação da região, avaliamos a forma em que tal aquisição se produz.
4. Os dados que utilizamos no estudo provem de informação pública que como cidadãos e cidadãos interessados encontramos em fontes públicas primárias ou secundárias. Outros dados foram fornecidos por funcionários públicos dos países analisados.
5. Este relatório está inserido na definição de REA que adota a Declaração de Paris. Reconhecemos a importância de outros elementos da definição (i.e. alcance dos REA, as barreiras tecnológicas e legais) e a necessidade de estabelecer padrões para implementá-los, porém neste relatório não analisaremos tais questões.

1. Unesco (2012). *Declaração de Paris sobre os Recursos Educativos Abertos*. Disponível em http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/WPFD2009/Spanish_Declaration.html.

2. ROSSINI, Carolina (2010). *Green-Paper: The State and Challenges of OER in Brazil: From Readers to Writers?* Massachusetts, United States. Berkman Center for Internet and Society. Disponível em http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1549922##.

Direito à educação, financiamento vs. rendimento acadêmico e os REA

A educação é fundamental para o desenvolvimento social e econômico de um país. É um direito reconhecido pelas principais normativas internacionais de direitos humanos, nas constituições e nas leis nacionais dos cinco países objeto do informe. Estes países avançaram no cumprimento das obrigações internacionais. A cobertura do sistema educativo a nível básico e médio é praticamente universal, sendo gratuita e obrigatória. No entanto, a realidade legal não precisamente se reflete na prática. Ainda persistem muitos desafios na região, entre eles, garantir uma educação de qualidade, melhorar as capacidades docentes, a apropriação das tecnologias digitais pelo ensino e na aprendizagem, fortalecer os conteúdos educativos, maximizar o gasto público em educação, etc.

Os países da América Latina gastam importantes cifras do seu orçamento nacional em educação: entre 4% e 5% de seu Produto Interno Bruto. Apesar disto, o rendimento acadêmico de seus estudantes, comparado com outros países com gastos médios similares ainda está no fim da lista. Pensamos que a eficiência do sistema pode ser melhorada ao maximizar o dinheiro destinado aos subsídios para a produção e aquisição de textos escolares e, em geral, de recursos educativos.

Ainda que seja comum que os governos distribuam materiais educativos gratuitamente para seu uso, a aproximação se limita a dar bens de consumo a um setor cujas práticas pedagógicas modernas estão pensadas para a reutilização. Existem muitas vantagens em favorecer que educadores e estudantes sejam agentes ativos na criação, uso, adaptação e melhora de seus materiais. Estas incluem a possibilidade de personalizar os conteúdos em acordo com as necessidades locais, atualizá-los, e, em geral, aproveitar de forma mais eficiente o dinheiro público, entre outras.

A filosofia detrás dos REA modifica a lógica de consumo do mercado editorial, pensando na eficiência do investimento público e destacando, que o que se financia com dinheiro público deve ser público. Além disto, os REA promovem uma visão sobre o conhecimento como um produto social coletivo acessível a todas e todos. Estes recursos, portanto, outorgam a oportunidade de aproveitar o investimento público para desenvolvê-los ou adquiri-los, modificando as relações entre os sistemas educativos e a indústria editorial.

A Declaração de Paris marca o compromisso dos governos com a promoção de licenças abertas para os recursos educativos financiados com fundos públicos. Tem-se a convicção de que os REA promovem os objetivos dos mais relevantes instrumentos internacionais de direitos humanos. Esta aspiração é sustentada pelo fato de que os REA podem ser ferramentas adequadas para melhorar os resultados das políticas públicas educativas da região.

Pontos-chave da análise

Difícilmente podemos concluir que as políticas estatais sobre aquisição de recursos educativos nos países analisados coincidem com os princípios enunciados na Declaração de Paris, ainda que algumas iniciativas ou programas se alinham com o movimento dos REA. Dos resultados da análise, algumas comparações podem se fazer ao respeito.

1. Alguns dos países pesquisados aumentaram seu investimento na educação, de forma permanente, durante os últimos anos, porém de maneira tímida. Chile e Paraguai, contudo, se distanciam desta tendência, pois, segundo as estatísticas apresentadas, seus esforços não foram suficientes. Apesar da ausência de dados concretos sobre as despesas de compra de materiais educativos, os recursos adquiridos são distribuídos gratuitamente, sem que os governos tivessem pensado além dessa opção. Acreditamos que as dificuldades que enfrentamos na hora de procurar os dados sobre esta despesa se devem, principalmente, a que os próprios governos não têm sistematizada esta informação de maneira que possam identificá-la.
2. Dos dados encontrados, sabemos que a despesa em educação está substancialmente relacionada com os custos administrativos e de funcionamento, o quais oscilam entre 75 e 95% do total do orçamento para educação. Se considerarmos que a porcentagem restante inclui subsídios, transferências para entidades privadas, aquisição de recursos educativos, entre outros, pode se supor que

- a proporção dedicada à dotação de textos escolares não deve significar uma grande despesa.
3. Os esquemas nacionais de aquisição de textos escolares e livros se dão, no geral, pela aquisição de bens por parte da administração pública através de modelos estandardizados (i.e. licitação pública). Alguns projetos isolados propõem, desde o início, o desenvolvimento de materiais e custeiam a produção de textos, mas na hora de contratá-los seguem a lógica da aquisição comercial.
 4. O Estado tem se tornado um agente passivo do mercado editorial, outorgando um forte poder econômico a esta indústria. Esta situação não é negativa em si mesma, mas poderia ser aproveitada para desenvolver modelos de benefício mútuo que explorem os princípios da Declaração de Paris.
 5. Apesar da marginalidade das despesas nacionais na aquisição de textos escolares, é uma porcentagem substancial dos mercados editoriais de cada país. Além disso, a participação de editoras estrangeiras apresenta uma tendência crescente no mercado editorial escolar: 25% na Colômbia, 35% na Argentina e 47% no Chile.
 6. O segundo princípio da Declaração de Paris -“Criar ambientes propícios para o uso das TIC”-, parece ser o que mais avançou na região. Nos cinco países existe um interesse político por melhorar e priorizar as tecnologias digitais na educação. No entanto, só o Uruguai e a Colômbia, de alguma maneira, relacionam isto com aproximações ao aberto que poderiam se associar com o conceito de REA.
 7. Os países analisados têm se ocupado em fornecer recursos educativos gratuitos em ambientes digitais. Neste sentido, a preocupação central da política pública tem sido a de alimentar os websites educativos com recursos de acesso público, mas não houve uma reflexão profunda sobre o tipo de licença adotada.
 8. Alguns projetos de produção de conteúdos digitais, ainda que tendam à reprodução de esquemas de aquisição do mundo analógico, apresentam certo interesse dos governos por ir além da gratuidade. O Uruguai, no contexto do Plan Ceibal, está negociando licenças de uso de materiais por dois anos. A Colômbia e a Argentina exploraram com editais públicos a cessão de direitos dos conteúdos apresentados no edital. No entanto, nenhum tem os alcances de um projeto de REA.
 9. Dos dados recopilados, deduzimos que o gasto público para adquirir materiais educativos não faz parte de uma política de Estado. A administração em curso tem total liberdade para decidir, promovendo iniciativas e projetos em ausência de lineamentos gerais. O único exercício que avança deste modo é a Estratégia Nacional para Recursos Educativos Digitais da Colômbia, onde se reflete sobre a reutilização futura.
 10. A redução da brecha digital através das tecnologias digitais na educação é uma preocupação visível nas políticas estatais. A modalidade de um laptop por aluno (*One Laptop Per Child*) é predominante. É política no Uruguai, na Argentina e no Paraguai. No Chile o modelo varia, pois, busca atender problemas de aprendizagem entregando um portátil por estudante na sala de aula. O Ministério de Educação tem desconsiderado essa opção devido aos resultados pouco convincentes em outras geografias. No entanto, essa decisão se enfrenta à políticas descoordenadas do mesmo governo, pois, em paralelo, o Ministério das Tecnologias da Informação e das Comunicações está repartindo tablets e computadores portáteis aos estudantes de níveis escolares básico e médio.
 11. Acreditamos que os sistemas de educação seguem dependendo do texto físico, principalmente, porque seguem ancorados aos tradicionais métodos de ensino. De modo que a brecha digital também é um fator decisivo. A desconfiança nos conteúdos digitais e a falta de habilidades para fazer uso pedagógico das tecnologias digitais somam-se à esta situação. Finalmente, ainda que não seja avaliado neste informe, é provável que o marketing das editoras escolares exerça influência também nesta realidade.
 12. Os websites educativos não têm substituído o uso de conteúdos físicos nem tem transformado os métodos de ensino. Na Colômbia, o pico de maior uso do portal

educativo “Colômbia Aprende” é à noite. Isto indica que não se usa no momento da aula, e demonstra que os esforços por impulsar a apropriação de tecnologias para a educação não obtêm os resultados esperados.

13. Dado que a aquisição que os governos fazem dos textos escolares constitui uma porcentagem importante da indústria editorial, as decisões que se tomem afetarão a esse setor de maneira significativa. A adoção da Declaração de Paris requererá um diálogo entre governos e indústria editorial para transformar a relação atual e fomentar modelos alternativos que não sufoquem o Estado.

Em conclusão, os países objeto da pesquisa não souberam aproveitar os progressos tecnológicos e os princípios adiantados pelo movimento dos REA. A adoção de políticas públicas sobre os REA pode ter vantagens concretas na educação pública: aumento de oportunidades de aprendizagem e maior acesso ao conhecimento; fortalecimento das comunidades educativas e, por conseguinte, um sistema educativo robusto; reforço e diversificação dos currículos educativos e redução dos custos educativos, com o consequente resultado de uma educação mais acessível. Hoje em dia, no entanto, o paradigma está ancorado na produção de textos físicos produzidos por uma indústria cujo fim é gerar capital e não necessariamente velar por um benefício mais amplo para a sociedade.

Recomendações

Para transformar os processos de desenvolvimento, aquisição e distribuição de recursos educativos, os Estados deverão se converter em facilitadores, incentivando os atores dos sistemas de educação a produzir conteúdos. O que deverá ser acompanhado de políticas de transparência que exponham o uso do dinheiro público e as avaliações progressivas do impacto daqueles usos. Também é necessário que o Estado fomente as redes de comunidades educativas, de maneira que se tornem plataformas desenvolvidoras e impulsoras dos REA, isto é, em produtoras colaborativas de conhecimento que recebam apoio das editoras, mas que não dependam exclusivamente delas. Assim, acreditamos que poderá se modificar o modelo de consumo do sistema em um modelo de cooperação.

Em suma, para que os países da região possam abordar os desafios e propostas da Declaração de Paris deverão ajustar suas políticas de despesa pública em desenvolvimento e aquisição de recursos educativos. Por conseguinte, recomendamos:

1. **Reajustar o modelo de aquisição.** Os Estados e a indústria editorial deverão renegociar sua relação. A indústria deverá mudar de posição e servir de apoio ao desenvolvimento das capacidades necessárias para a produção sustentável de materiais de aprendizagem de qualidade pelo próprio sistema educativo. É preciso prover o corpo docente com materiais que possam reutilizar, reformular e não só “consumir”. Os governos deverão modificar as condições de aquisição de textos escolares, desenvolvendo a ideia de que os recursos públicos são um bem ao serviço da comunidade educativa. A mudança mais significativa será a de impor o uso de licenças abertas que facilitem a busca, recuperação e intercâmbio de materiais.
2. **Criar maiores e efetivos vínculos entre os programas de uso pedagógico das tecnologias digitais e a produção de materiais digitais que cumpram os padrões internacionais dos REA.** A sinergia que se impulse ao nível de políticas públicas poderá colaborar com o equacionamento de muitos dos atuais problemas de falta de pertinência, diversidade e qualidade dos materiais educativos.
3. **Desenvolver indicadores para medir o impacto das políticas públicas sobre REA.** Itens como o uso dos fundos públicos na sua produção, a apropriação dos mesmos, entre outros, podem ser medidos. O desenvolvimento destes indicadores permitirá realizar um melhor exame do gasto público na produção de recursos educativos.
4. **Desenvolver uma análise econômica do gasto estatal na produção e compra de materiais educativos.** Tal análise deverá medir o preço real da produção de recursos educativos no mercado editorial. Acreditamos que esta análise permitirá aos Estados compreender – e provavelmente também às editoras escolares – que se arriscar pelos REA é apostar fortemente na educação.

5. **Produzir melhor informação, dados e indicadores a nível estatal sobre as despesas em desenvolvimento e aquisição de recursos educativos.** Se esta informação estivesse compendiada e recopilada, o próprio Estado estaria em condições para levar a cabo as avaliações de impacto destas despesas. Este trabalho também requer o desenvolvimento de indicadores que facilitem realizar dita análise.
6. **Sensibilizar e capacitar a comunidade educativa (funcionários administrativos, corpo docente, corpo discente) sobre os REA e as vantagens de sua adoção no processo educativo.** O compromisso com os princípios da Declaração de Paris exige um ambiente conhecedor da temática e que entenda suas vantagens. Portanto, é importante que a comunidade educativa compreenda que o movimento dos REA vai além da gratuidade no acesso e dos esforços por utilizar as tecnologias na sala de aula.

Estamos convencidos que os REA podem significar uma mudança importante para ampliar o desenvolvimento da sociedade da América Latina e melhorar os resultados do seu sistema educativo. Por conseguinte, deverá ser um objetivo dos governos e da sociedade civil trabalhar na difusão das características dos REA e impulsionar a efetiva adoção da Declaração de Paris.

Gasto público en la educación de América Latina

¿Puede servir a los propósitos de la Declaración de París sobre los Recursos Educativos Abiertos?

I. Introducción

Durante la última década la necesidad de aprovechar la capacidad de la tecnología que nos permite vivir en un mundo totalmente interconectado —en el que es posible comunicar cualquier cosa, en poco tiempo, a través de grandes distancias, a audiencias de masa con una inversión mínima o mucho menor que nunca antes— y procesar grandes cantidades de información disponibles en Internet, choca con el hecho de que la mayor parte de los contenidos a los que accedemos “son de alguien” o están técnicamente bloqueados para su reutilización y, por tanto, en la práctica hay restricciones para su uso legal.

En ese contexto, para facilitar el acceso al conocimiento se ha hecho necesario construir unos estándares en torno al concepto de Recursos Educativos Abiertos (REA) que permitan esta interacción. Hay múltiples definiciones del término. Una de las más recientes la recoge la *Declaración de París sobre los Recursos Educativos Abiertos* que nació de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) en 2012, donde se establece que

los recursos educativos abiertos son cualquier tipo de materiales de enseñanza, aprendizaje o investigación que pertenecen al dominio público o que están publicados con una licencia abierta, para ser utilizados, adaptados y distribuidos gratuitamente.

Quizá, la primera iniciativa evidente y de gran impacto que se reconoce como REA es la del OpenCourseWare del Massachusetts Institute of Technology (MIT), descrita por Johnstone y Poulin en uno de los primeros textos que hablan en concreto de este tema¹. El MIT desarrolló un repositorio de información relacionada con el currículo de sus cursos que es publicada libremente en Internet para ser utilizada y reutilizada (e.g. traducciones) por cualquiera. La aparición en 2002 del conjunto de licencias abiertas de la Fundación Creative Commons facilitó este proyecto, que inmediatamente adoptó una de ellas para completar el contexto de reutilización legal². Desde entonces, son múltiples los proyectos educativos que han adoptado estos estándares.

Pero ¿qué ventajas ofrecen estos recursos? Muchas razones se esgrimen en este sentido. De una parte, se dice que con los REA se mejora el acceso a la información, aumentando las oportunidades de aprendizaje y la ampliación del conocimiento en un contexto más abarcador. También apoyan el aprendizaje informal autodirigido y la revisión entre pares. Estos recursos, a su vez, permiten la retroalimentación entre una red amplia de usuarios (docentes-docentes, estudiantes-docentes, etc.). Incluso pueden contribuir a mejorar la reputación y visibilidad del profesorado y de la institución educativa. Asimismo, aumentan y diversifican el currículo educativo al incrementar el intercambio de ideas entre diferentes personas y comunidades. Finalmente, los REA contribuyen a hacer más accesible la educación, reduciendo los costos de producción de materiales educativos.

Después de una década de existencia y desarrollo del concepto REA, la Declaración de París hace una apuesta interesante. Propone que la creación de una cultura de apropiación y uso de estos recursos, indefectiblemente, está supeditada a la implantación de planes de incentivos que estimulen la publicación de materiales que cumplan los estándares REA cuando sean financiados por el Estado. Esta postura obliga a examinar la inversión y el gasto público de los Estados en el desarrollo y compra de materiales educativos. La información que resulte de tal análisis permitirá hacer recomendaciones que acerquen ese gasto público a los fines de la Declaración de París.

Con ese propósito, y en la medida que las fuentes encontradas lo permitieron, en el presente documento se identifican y analizan las políticas públicas y la inversión y gastos que los gobiernos declaran hacer en el desarrollo y adquisición de textos escolares y libros, como también en contenidos relacionados con sus esfuerzos digitales para la educación básica y media (K-12). El propósito de este documento es proponer acciones para crear una ruta de acción para desarrollar políticas que permitan alcanzar los objetivos de la Declaración de París.

En relación con este alcance, vale la pena mencionar que, para los propósitos de este informe, se han tomado una serie de decisiones que deben ser tenidas en cuenta a la hora de revisarlo:

1. Johnstone, M. y Poulin, R. (2002). “What is OpenCourseWare and Why Does It Matter?,” *Change*. Vol. 34(4), July/August.
2. Para más información véase el sitio web de “Creative Commons” en www.creativecommons.org.

1. Aunque los REA suelen estar esencialmente asociados con recursos digitales por ser un derivado de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), nada evita que también se refieran a los físicos.
 2. Se ha analizado el gasto tanto de los recursos educativos en papel como de los digitales. De esta manera, se da cuenta sobre el hecho de que la penetración de las TIC en la región y en el sector educativo público de ciclo básico aún no es masiva. De modo que, en general, es importante resaltar que los contenidos digitales conviven con y complementan los materiales tradicionales (textos escolares y libros).
 3. Los datos que se presentan son datos públicos que, como ciudadanas y ciudadanos interesados, encontramos en fuentes públicas primarias o secundarias, o que nos fueron suministradas por parte de los funcionarios de los ministerios de educación de los países analizados. Por tal razón, se hizo un análisis con base en la información que los propios Estados proveen, una realidad que con posterioridad debemos ser capaces de evaluar y auditar, pero que por ahora quedará en el nivel anotado.
 4. En este informe, fundamentalmente, se busca revisar la situación de cuatro países del Cono Sur: Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. Se incluye Colombia por el interés especial que tiene para la Fundación Karisma. Brasil ha quedado deliberadamente fuera, pues ya existe un estudio reciente (2010) sobre esta materia. En el informe preparado por Carolina Rossini *Green-Paper: The State and Challenges of OER in Brazil: From Readers to Writers?*, se analiza el estado del arte de los REA frente a la realidad y perspectiva brasileñas³. Para ello, se evaluó la estructura, mercado y políticas que modela la educación brasileña, incluyendo el proceso de desarrollo y adquisición de textos escolares, la incorporación de las tecnologías digitales a la educación y el examen de algunos proyectos educativos de acceso abierto y REA en los niveles de educación básica, media y superior. A grandes rasgos, puede destacarse que su estudio reveló una situación similar a la que encontramos en los países evaluados en el presente informe.
 5. El concepto REA pareciera no ser completamente entendido en la región, ni por las entidades encargadas de construir e implementar políticas públicas ni por quienes son agentes activos del proceso educativo. Lo que muestra una confusa realidad, principalmente, en cuanto a la producción de contenidos digitales.
 6. Como ya se anotó, el texto físico sigue teniendo un papel protagónico en los sistemas educativos de la región. Esto hace necesario que se evalúe la forma en que dicha adquisición se produce. De este modo, podrían hacerse recomendaciones sobre formas más eficientes de realizar el gasto con base en el concepto REA y de las aspiraciones recogidas en la Declaración de París.
 7. Existen múltiples definiciones de REA, pero el informe se concentra en la que adopta la Declaración de París para efectos de enmarcar su alcance. De igual manera, aunque somos conscientes de la importancia que tienen los diferentes elementos concretos de la definición (i.e. alcance de lo que es un recurso, detalles sobre las barreras técnicas o legales que garanticen interoperabilidad, etc.) y de la importancia de establecer estándares para su implementación, el alcance del informe no permite abordar el análisis a ese detalle. Solo se encontrarán referencias puntuales sobre el uso de software libre o las licencias libres como una manera de identificar proyectos aislados con los estándares creados para los REA.
- En el informe se ofrece un contexto que ubica el tema dentro del amplio campo del derecho a la educación como un derecho humano, una serie de datos que dan cuenta de la relación entre la financiación de la educación y el rendimiento académico, y un acercamiento a los REA como herramientas de política pública. El corazón del informe es el análisis comparativo para Argentina,

3. Rossini, Carolina (2010). *Green-Paper: The State and Challenges of OER in Brazil: From Readers to Writers?* Massachusetts, United States. Berkman Center for Internet and Society. Disponible en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1549922###.
4. Véase Art. 26 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*; Art. 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Art. 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño; Art. 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; Art. 13 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Art. 11 de la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño; Art. 2 del Protocolo Adicional al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales; Art. 34 de la Carta Árabe sobre los Derechos Humanos; entre otros.
5. Tomasevski, Katarina (2004). "Indicadores del derecho a la educación", en *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*. No. 40, Julio-Diciembre 2004, pp. 349-351. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/40/pr/pr18.pdf>.

Chile, Colombia, Paraguay y Uruguay, de la inversión pública en la producción, compra y distribución de recursos educativos, con el propósito de identificar los modelos que guían a los diferentes países. Finalmente, el documento se cierra con unas conclusiones y recomendaciones que buscan proponer ajustes para enrutar las políticas públicas de esos países hacia el cumplimiento de los principios de la Declaración de París.

II. Contexto

A. Derecho humano a la educación

El pilar capaz de garantizar el desarrollo social y económico de la sociedad es la educación. Organismos internacionales, regionales y nacionales reconocen el impacto que tiene ésta en la promoción, desarrollo e igualdad entre los pueblos. Por ello, el derecho a la educación ha sido considerado en las principales normativas internacionales de derechos humanos⁴. Los compromisos allí adquiridos en materia de educación, por consiguiente, han sido plasmados e incorporados a las constituciones y legislaciones nacionales de los países, incluidos los cinco países objeto de este estudio. Tanto así que en todos se han identificado cláusulas constitucionales que consagran el derecho a la educación, garantizan la gratuidad y obligatoriedad de la misma, y establecen asignaciones presupuestarias para sus sistemas educativos.

El sistema internacional de derechos humanos ha revelado formas de llevar a la práctica las obligaciones estatales en el campo de la educación. De esta forma, los compromisos que nacen del derecho a la educación han sido organizados en lo que la ex Relatora Especial de la Naciones Unidas sobre el derecho a la educación, Katerina Tomasevski, llama el esquema de las cuatro A: asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad⁵.

La primera obligación o la asequibilidad está relacionada con el deber de los gobiernos de disponer de establecimientos educativos que cubran la totalidad de la población y respeten tanto la libertad de enseñanza como la autonomía en la educación. En segundo lugar, comenta Tomasevski, el crite-

rio de accesibilidad está ligado a la obligación de los gobiernos de asegurar progresivamente una educación gratuita, obligatoria e inclusiva en los niveles básico y medio. Además, los gobiernos tienen la responsabilidad de facilitar el acceso a la educación superior, sin que esto implique la no aplicación de aranceles por concepto de matrícula, siempre y cuando la valoración de los mismos siga criterios de capacidad adquisitiva.

La tercera obligación estatal comprende una serie de criterios de calidad de la educación, como lo son la seguridad y salud en las escuelas o las capacidades profesionales de los docentes, entre otros. Asimismo, abarca el derecho a la educación de los grupos minoritarios e indígenas, y la enseñanza en las lenguas de estos colectivos. La aceptabilidad también se ha extendido a los programas educativos, los libros de texto y los métodos pedagógicos, pues se espera que se adecúen a los cambios de la sociedad.

Por último, la adaptabilidad demanda a los gobiernos ajustar la educación a las necesidades de las niñas y los niños, y a los cambios sociales. Es decir, requiere la adaptación progresiva de la educación en aras de fortalecer y promover los derechos humanos.

Pudo apreciarse en el desarrollo de esta investigación que los gobiernos de los países analizados han dado pasos positivos en el cumplimiento de estas obligaciones internacionales. La cobertura del sistema educativo a nivel básico y medio es prácticamente universal en los cinco países. Es decir, la educación es gratuita y obligatoria en estos niveles, resultado de políticas públicas que progresivamente han consagrado tal obligación estatal y los recursos necesarios para que esto sea una realidad⁶. No obstante, esta realidad legal no necesariamente se refleja en la práctica. Consideraciones a las diversas comunidades y poblaciones también han sido tomadas en cuenta a la hora de establecer programas educativos. Como ejemplo, podemos ver el caso de Paraguay, que consagra el derecho de las y los educandos a recibir la educación en su lengua materna, sea ésta el español o el guaraní⁷. No obstante, y a pesar de la existencia de este tipo de políticas, el esfuerzo, quizá, no ha sido suficiente para hacer efectiva

6 El ordenamiento jurídico argentino garantiza diez años como mínimo de escolaridad obligatoria (Art. 10 de la Ley Núm. 26.206 de 2006). Por su parte, el artículo 10 de la Constitución Política de Chile y el artículo 4 de su Ley General de Educación (Ley Núm. 20.370 de 2009) salvaguardan el derecho a la educación obligatoria y gratuita para los niveles de enseñanza básica y media. La Constitución Política colombiana, en su Artículo 67, declara que la educación es un derecho que será gratuito en las instituciones oficiales. La Corte Constitucional, además, ha interpretado que, como parte de las obligaciones internacionales del Estado colombiano, la educación es obligatoria para todos los niños y niñas entre 5 y 18 años de edad y que debe implementarse progresivamente la gratuidad para la realización de dicho derecho. La carta magna del Paraguay, en su artículo 76, establece la gratuidad de la educación escolar básica, así como su obligatoriedad; mientras que, en el año 2010, se extendió la gratuidad a la educación media e inicial —de aplicación paulatina para cubrir gastos de matrícula y la canasta básica de útiles escolares— en virtud de la Ley Núm. 4088 de 2010. Finalmente, la Constitución de la República Oriental del Uruguay, en sus artículos 69 al 71, consagra la obligatoriedad de la educación primaria y media, declara la gratuidad de la enseñanza oficial primaria, media, superior, industrial y artística y de la educación física, y garantiza la libertad de enseñanza.

7 Artículo 77 de la Constitución de la República del Paraguay de 1992.

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 ni siquiera lograron mantener el incremento en dicho periodo.

Como se puede apreciar en el Gráfico 1, el gasto en educación relacionado con el PIB ronda entre el 4% y 5%⁹. 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 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.

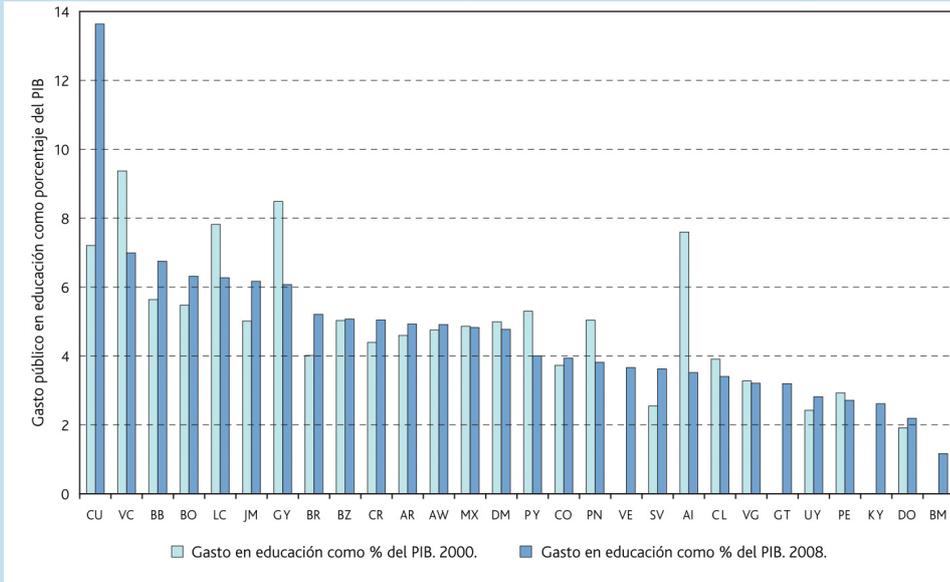


Gráfico 1. Gasto público en educación como proporción del PIB (2000-2008).

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

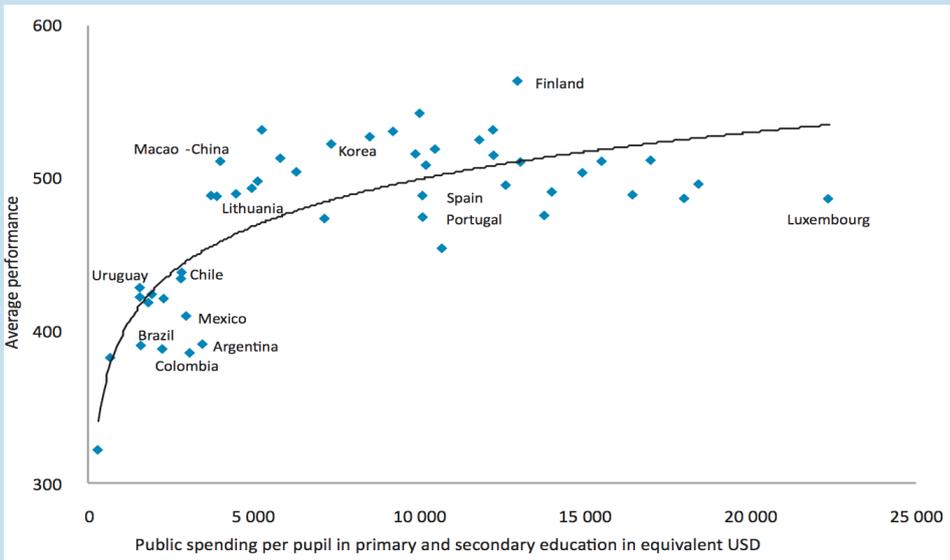


Gráfico 2. Gasto público en educación y rendimiento en PISA.

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.

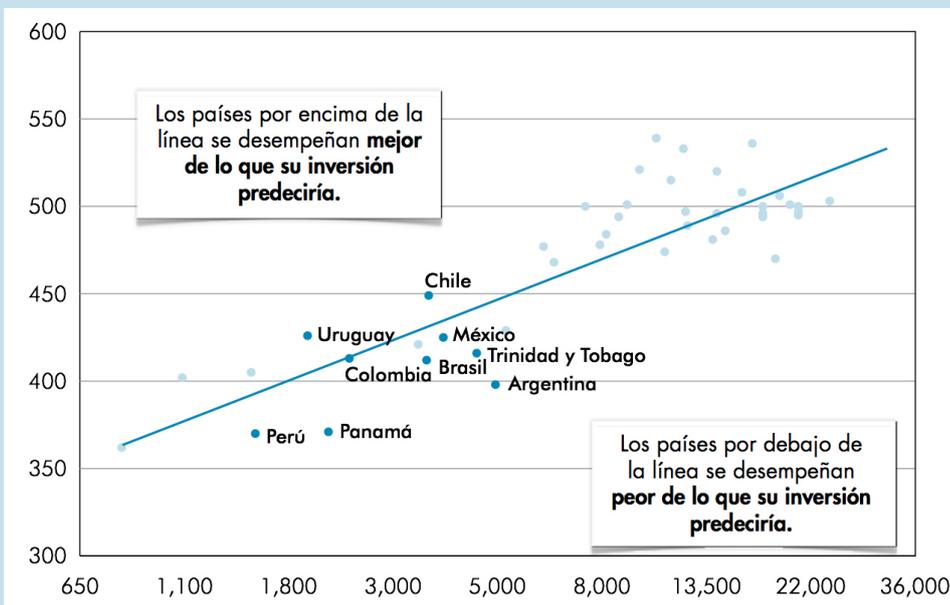


Gráfico 3. Puntaje promedio en la prueba PISA de lectura, según nivel de inversión por estudiante de primaria y secundaria, 2009.

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.

por direccionada”¹³. Esta afirmación se confirma si se considera que, para 2008, Macao/China fue el país con mejor rendimiento, a pesar de que tiene un gasto promedio per cápita muy inferior al del promedio de los países de la OCDE. Por lo tanto, podemos concluir que no es incompatible lograr buenos desempeños en educación aunque los ingresos sean bajos.

Para impactar positivamente sobre la educación en un país, las políticas económicas en esta área deben estar dirigidas a múltiples renglones. Entre los gastos directos del servicio de educación están la partida presupuestaria destinada al funcionamiento de los sistemas educativos. En los países bajo estudio, entre el 75% y 95% del gasto público en educación está destinado al funcionamiento y administración de los sistemas educativos¹⁴. Estos altos porcentajes fácilmente se explican por la intensiva mano de obra que requiere el funcionamiento de los sistemas educativos. Por otro lado, el gasto en educación también sirve para apoyar los procesos educativos. Esto último se refiere a subsidios para la producción y adquisición de textos escolares y, en general, de recursos educativos. Es ahí, precisamente, donde podría mejorarse la eficiencia.

C. REA como herramienta de política pública en el cumplimiento de los fines de los Estados

La Unesco acuñó por primera vez el término Recursos Educativos Abiertos durante el “Foro sobre el impacto de los OpenCourseware para la Educación Superior en Países en Desarrollo”¹⁵. En aquel entonces estableció que por REA se entiende la

disponibilidad libre de recursos educativos que sean propiciados por las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y estén disponibles para su consulta, uso y adaptación por una comunidad de usuarios para propósitos no comerciales.

En 2012, la Declaración de París sobre los REA fue adoptada al cierre del Congreso Mundial de REA convocado por la Unesco, que reunió a gobiernos, expertos, sociedad civil y educadores para discutir y compartir los mejores ejemplos que había en ese momento relacionados con políticas e iniciativas en esta materia¹⁶.

Aunque es común que los gobiernos provean al sistema educativo con material gratuito para su uso, esta aproximación se limita a dar bienes de consumo a un sector cuyas prácticas pedagógicas modernas están pensadas para la reutilización, especialmente cuando están mediadas por tecnologías digitales que facilitan la producción colaborativa. Existen muchas ventajas en favorecer que educadores y estudiantes sean agentes activos en la creación, uso, adaptación y mejora de sus materiales. Entre éstas encontramos la posibilidad de localizarlos a sus necesidades (e.g. lenguas locales, ejemplos cercanos, nivel de conocimientos de una comunidad en concreto, etc.), actualizarlos, aprovechar en forma más eficiente la inversión pública y otros.

Es importante resaltar, además, que la filosofía detrás de los REA modifica la lógica de consumo del mercado editorial pensando en la eficiencia de la inversión pública y resaltando que lo que se financia con dinero público debe ser público. De esta forma, el análisis que hizo Carolina Rossini, experta brasileña en temas de REA, indica que el concepto REA “ubica a los materiales educativos como bienes comunes y públicos que deben beneficiar a todos [...se trata de] una visión que ve al conocimiento como un producto social colectivo que forma un procomún que naturalmente debe estar accesible a todos”, por tanto, dice ella, “una vez que el público ha pagado por los materiales (a través de sus impuestos), ¿cómo pueden ser gestionados y puestos a disposición?”¹⁷. Si la respuesta es a través del acceso a materiales gratuitos que siguen siendo controlados por terceros sin permitir a sus docentes y alumnado aprovechar las capacidades disruptivas de las tecnologías digita-

13. OECD (2008). “Improving the Quality of Public Spending: The Case of Education”, in *Latin America Economic Outlook 2009*. Disponible en <http://www.latameconomy.org/es/a-fondo/2009/improving-the-quality-of-public-spending-the-case-of-education>.
14. De acuerdo a cifras del año 2012, presentadas por el Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay en el *Anuario Estadístico de Educación*, cerca del 80% del presupuesto educativo se destina principalmente al pago de salarios de personal docente (Véase Ministerio de Educación y Cultura (2012). *Anuario Estadístico de Educación*. Uruguay). En Colombia, para el año 2012 el 94.3% corresponde a gastos de funcionamiento y el restante a gastos de inversión (Véase Ministerio de Educación Nacional (s.f.). *Rendición de cuentas Diciembre 2011-Septiembre 2012*, p. 84). El gasto público para educación correspondiente a la partida presupuestaria de funcionamiento y administración del sistema paraguayo ha oscilado entre el 85% y 95% en el decenio del 2000 (Véase Preal e Instituto de Desarrollo (2013). *El desafío de la equidad. Informe de progreso educativos: Paraguay*).
15. Unesco (2002). *Forum on the Impact of Open Courseware for Higher Education in Developing Countries. Final Report*. Paris, France, Unesco. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001285/128515e.pdf>.
16. Unesco (2012). *Declaración de París sobre los Recursos Educativos Abiertos*. Disponible en http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/WPFD2009/Spanish_Declaration.html.
17. Para mayor información, véase Rossini, op. cit. (nota 3).

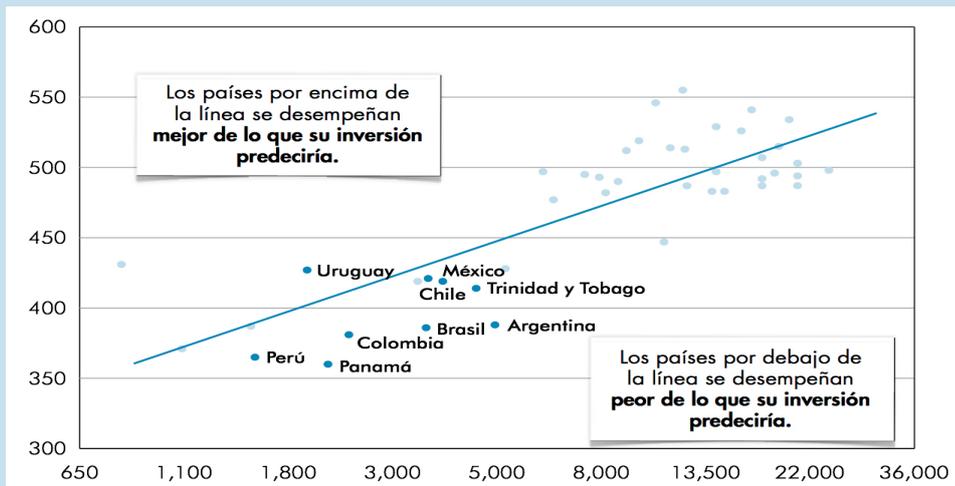


Gráfico 4. Puntaje promedio en la prueba PISA de matemática, según nivel de inversión por estudiante de primaria y secundaria, 2009.

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.

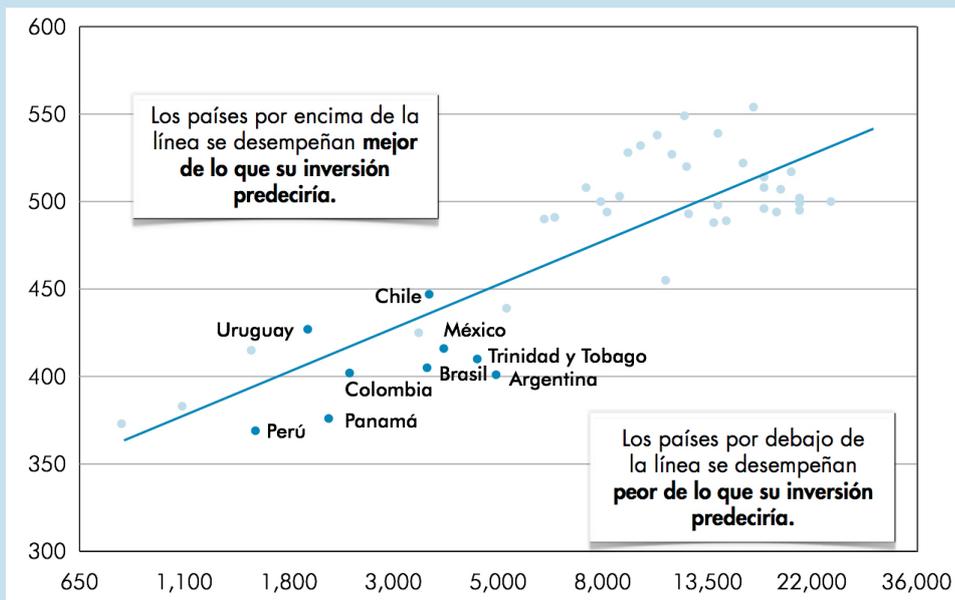


Gráfico 5. Puntaje promedio en la prueba PISA de ciencia, según nivel de inversión por estudiante de primaria y secundaria, 2009.

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.

les, debemos reconocer que estamos perdiendo una oportunidad; la oportunidad de aprovechar esa inversión pública para desarrollar o adquirir REA que modifiquen esa relación.

Durante la presente década se ha evidenciado el crecimiento de los recursos que se consideran REA y del número de sus usuarios¹⁸. En el mundo han aumentado los proyectos estatales que adoptan los principios y estándares de los REA y algu-

nos de ellos se han ocupado de presentar resultados que muestren su eficiencia¹⁹. En este último caso, vale la pena mencionar el proyecto de Textos Escolares Abiertos del estado estadounidense de Utah, que se ha propuesto demostrar la efectividad en el costo y en la aproximación educativa de la iniciativa²⁰. Se afirma, por ejemplo, que la iniciativa de Utah logra producir textos a menos

18. Carson, Stephen. (2006), *MIT OpenCourseWare 2005 Program Evaluation Findings*. Disponible en http://ocw.mit.edu/ans7870/global/05_Prog_Eval_Report_Final.pdf. Véase también OECD y CERl (2007). *Giving Knowledge for Free. The Emergence of Open Educational Resources*. Disponible en <http://www.oecd.org/edu/ceri/38654317.pdf>

19. En el sitio web de "Creative Commons" se lleva un registro sobre iniciativas de este tipo, que se pueden consultar en http://wiki.creativecommons.org/OER_Policy_Registry.

de 5 dólares²¹. De acuerdo con investigaciones académicas recientes, su impacto es similar al de un texto de mayor cuantía, es decir, no afecta la calidad²². También es importante señalar que es en el mundo anglosajón donde más desarrollo ha habido en relación con los REA, por lo tanto, donde más datos se producen sobre las iniciativas y su impacto²³. Todavía tenemos mucho por avanzar en otros contextos, aprendiendo de las iniciativas desarrolladas y tomando en serio la propuesta de la Declaración.

La Declaración de París sobre los REA va más allá de demostrar los beneficios potenciales del movimiento. Propone un compromiso de los gobiernos con la promoción del licenciamiento abierto para los recursos educativos financiados con fondos públicos. El documento supera así la fase de exploración en la que se hablaba de las posibles ventajas de los REA y se propone discutir el verdadero potencial que suponen para la promoción de los objetivos de los más relevantes instrumentos internacionales de derechos humanos. Los recursos educativos de libre acceso aparecen como una oportunidad estratégica para mejorar la calidad y eficiencia de la educación, que es condición importante para el desarrollo de los países. Los REA pueden aportar al cumplimiento de las obligaciones y metas internacionales a cargo de los Estados y, por tanto, la promoción debe estar a cargo de los propios gobiernos.

La apuesta por movilizar a los Estados hacia la promoción de los estándares a la hora de invertir en recursos públicos evidencia la coincidencia entre los objetivos de los REA y la función de la política pública.

Con el fin de plantear las opciones de la región en esta conjunción, a continuación se verá cuál es la inversión y el gasto en educación de los países analizados.

III. La inversión pública en la producción, compra y diseminación de recursos educativos en el Cono Sur y Colombia (modelos)

La dificultad para encontrar información sobre el gasto de los recursos del sector público es un problema generalizado y no exclusivo de la región²⁴. Es una situación que se complica todavía más si tenemos en consideración que el gasto es muy singular, pues depende de la estructura que tenga cada país y no tiene una fuente única, quedando sujeto a la forma en que se distribuyen las funciones entre los niveles nacional y local, e incluso entre el sector público y el privado.

Debe recordarse, una vez más, que durante los últimos años los gobiernos de la región se han comprometido en forma especial con la educación pública, incrementando el gasto en relación con el PIB y aumentando la garantía para el nivel de obligatoriedad de la educación.

Es reconocido el impacto que tiene la compra estatal de libros en la industria editorial de América Latina. Rosa Dávila, investigadora mexicana en temas culturales, afirmaba en 2005 que

el desarrollo de la producción editorial se ha orientado en gran medida a la atención de las necesidades del sistema educativo, por lo que los textos escolares es [sic] uno de los sectores que mayor impacto tiene en el desarrollo de las industrias locales y en la ampliación del mercado del libro²⁵.

La situación de fuerte dependencia del mercado editorial de textos escolares —especialmente relacionados con el gasto público— en la región aparece confirmada en el informe del Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe (Cerlac), titulado *Programas, compras ofi-*

20. Para informarse del proyecto visite el sitio web de “Utah Open Textbook” en <http://utahopentextbooks.org/about>.
21. The \$5 Textbook – Now For Less Than \$5 (2011, December 16). Disponible en <http://utahopentextbooks.org/2011/12/16/the-5-textbook-now-for-less-than-5>.
22. Hilton, John Levi y Wiley, David (2012). “A Preliminary Examination of the Cost Savings and Learning Impacts of Using Open Textbooks in Middle and High School Service Classes,” in *The International Review of Research in Open and Distance Learning*. Vol. 12, No. 3. Disponible en <http://www.irrodl.org/index.php/irrodl/article/view/1153/2256>.
23. Botero, Carolina y Labastida, Ignasi (2008). *Open Licensing's Impact on Higher Education Resources Colombian and Catalan Approaches*. Universitat de Barcelona, Spain. Disponible en <http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/13688/1/6-Botero.pdf>.
24. Batare, Svetlana (2012). “Efficiency of Public Spending on Education,” in *Public Policy and Administration*. Vol. 11, No. 2, pp. 171-186.
25. Dávila, Rosa (2005) “El libro en América Latina: situación actual y políticas públicas, en *Boletín GC: Gestión Cultural*. No 13.
26. Uribe, Richard (s.f.). *Programas, compras oficiales y dotación de textos escolares en América Latina*. Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe. Disponible en http://www.cerlac.org/secciones/libro_desarrollo/Textos_Escolares.pdf.

ciales y dotación de textos escolares en América Latina²⁶. Esta relación de dependencia existe a tal punto que es evidente que cualquier decisión que los gobiernos adopten en esta materia tendrá una directa repercusión en la industria. Sin embargo, también nos permite afirmar lo contrario, que precisamente esa relación ha supuesto una presión importante para que el gasto del sector en material educativo se haya convertido en el motor de la industria, es decir, se ha centrado en responder a sus necesidades.

Como se mostrará en la siguiente parte del informe, en la región se ha generalizado un modelo de consumo que invisibiliza las discusiones sobre las necesidades del sector educativo en modelos de cocreación de particular importancia considerando las capacidades del nuevo entorno tecnológico. Es probable que esto explique la ausencia de iniciativas más agresivas para la adopción de estándares REA, que cambiarían sustancialmente el modelo imperante.

A continuación se podrán observar con un poco más de detalle los resultados de los cinco países analizados.

A. Argentina

Argentina estableció en su ley de Financiamiento Educativo la inversión en educación, ciencia y tecnología a todo nivel: estatal, nacional y municipal. Se esperaba que para el periodo 2006-2010 tal inversión aumentaría progresivamente hasta alcanzar el 6% del PIB (Artículo 7 de la Ley 26.075 de 2005). En un informe de monitoreo de la mencionada ley se afirma que la meta se alcanzó. De este modo, Argentina pasó de invertir el 4% hasta lograr destinar el 6.2% del PIB. Con ello logró escalar del puesto 81 al 19 en el ranking mundial de inversión educativa en relación con su riqueza²⁷. Por otra parte, se señala en el *Informe regional de monitoreo del progreso hacia una educación de calidad para todos en América Latina y el Caribe – EPT 2012* que en Argentina el aporte privado a la educación se redujo al 10%²⁸. Vale anotar que las cifras disponibles no incluyen un desglose que

permita identificar el porcentaje de la partida correspondiente a la adquisición de textos escolares.

1. Textos escolares y libros

El Estado argentino es el responsable de asignar los recursos presupuestarios para lograr la igualdad de oportunidades y resultados educativos en los sectores más desfavorecidos de la sociedad. También tiene la obligación de dotar a las instituciones educativas de los recursos necesarios, incluidos los textos y libros escolares, para garantizar una educación de calidad.

La adquisición de textos escolares en el país ha pasado por varias etapas y apuestas. La última es el programa del gobierno de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner denominado “Operativo Nacional de Entrega de Textos y Libros Escolares” para las escuelas públicas. Este programa ha previsto la distribución de más de 13 millones de libros en el primer semestre del 2013, que fueron adquiridos a 77 editoriales e involucraron 35 imprentas, 10 talleres de encuadernación y 30 de encuadernación y cosido. Asimismo, ha contado con una inversión de 400 millones de pesos nacionales (cerca de 60 millones de dólares)²⁹. El 59% de la compra se realizó a empresas nacionales, el 5% a extranjeras, y el 35% a grupos transnacionales³⁰. Estos libros se han distribuido en 8.300 instituciones educativas de sectores vulnerables en el primer y segundo ciclo de educación primaria. Por otra parte, también se esperaba que las escuelas secundarias fueran receptoras de colecciones de literatura.

La influencia de estas adquisiciones estatales en la industria editorial es evidente³¹. Desde 2003 el Estado ha comprado y distribuido 54 millones de libros, de este modo la participación de las editoriales ha pasado de 20 a 42 en un año. Incluso, desde el año 2002, se ha reconocido un régimen legal especial —Ley de Defensa de la Actividad Librera— para las adquisiciones del Ministerio de Educación y la Comisión Nacional de Bibliotecas Populares, aceptando que los descuentos sean de hasta el 50%. Este régimen va aún más lejos im-

27. Bezem, Pablo, Mezzadra, Florencia y Rivas, Alex (2012). *Informe de monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo*. Argentina, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), p. 5. Disponible en http://issuu.com/cippec/docs/im_monitoreo_de_la_ley_de_financiamiento_educativ.

28. Unesco y Prelac, op. cit. (nota 9), pp. 37-38.

29. Halfon-Laksman, Florencia (2013, 4 de marzo). “Millonaria inversión en libros escolares”, en *Tiempo Argentino*. Disponible en <http://tiempo.infonews.com/2013/03/04/sociedad-97590-millonaria-inversion-en-libros-escolares.php>.

30. Ministerio de Educación (2013, 18 de abril). “Cristina Fernández y Sileoni anunciaron el Operativo Nacional de Entrega de Textos Escolares y obras en Escuelas Técnicas”, en *Gacetillas y Comunicados*. Disponible en <http://portal.educacion.gov.ar/prensa/gacetillas-y-comunicados/cristina-fernandez-y-sileoni-anunciaron-el-operativo-nacional-de-entrega-de-textos-escolares-y-obras-en-escuelas-tecnicas/>.

31. Halfon-Laksman, op. cit. (nota 29).s

pidiendo la venta posterior de aquellos ejemplares adquiridos con descuento.

Por consiguiente, en Argentina la política existente busca adquirir el material educativo desde las lógicas tradicionales de circulación de obras intelectuales, no se ha hecho una reflexión más profunda sobre el proceso de desarrollo y adquisición de recursos educativos en la época de la tecnología digital, no se está pensando en los REA, o en negociar con las editoriales licencias abiertas.

2. Educación y las TIC

El gobierno de la presidenta Fernández de Kirchner ha apostado por las tecnologías de la información y las comunicaciones como herramientas para fortalecer el sistema educativo argentino. El programa bandera del Ejecutivo es la iniciativa conocida como “Conectar Igualdad”, cuyo periodo de ejecución va de 2010 a 2013. La meta central del programa es reducir la brecha digital en el país³². Para ello, se han entregado poco más de tres millones y medio de computadores portátiles a estudiantes y docentes de instituciones educativas de nivel medio, educación especial y formación docente en todo el país, como también se ha previsto la instalación de redes y servidores en cada establecimiento³³. Otras acciones que componen este programa incluyen la capacitación de docentes en el uso de esta herramienta en el proceso educativo, el desarrollo de contenidos digitales y la asistencia técnica a las escuelas beneficiadas. La financiación se concreta a través del Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social.

Esta política está enmarcada en lo que se conoce como la modalidad 1:1, o un portátil por niño (*One Laptop Per Child*). Vale destacar que el programa contempla el uso de los computadores en la escuela y en el hogar. De modo que, éstos se entregan bajo la figura de comodato durante el

periodo escolar, pasando a ser de propiedad de la alumna y alumno cuando se gradúa. Con el fin de crear redes internas en las escuelas y facilitar la conectividad a través de conexiones inalámbricas, también se ha incluido la creación de pisos tecnológicos o de servidores de conexión en todas las instituciones escolares beneficiarias. La conexión a banda ancha está a cargo del Ministerio de Planificación Federal e Inversión Pública a través de la articulación de los programas “Internet para establecimientos educativos” y “Argentina Conectada”, y mediante procesos de licitación pública³⁴. Es de resaltar que el programa “Internet para establecimientos educativos” es financiado con recursos del Fondo Fiduciario del Servicio Universal, al que las empresas de telecomunicaciones aportan el 1% de la totalidad de los ingresos devengados por la prestación de los servicios³⁵.

En cuanto a los contenidos educativos digitales desarrollados como parte del programa, pueden encontrarse materiales que van desde colecciones de literatura, bibliotecas de documentos históricos, videos o infografías, hasta colecciones de geografía basada en aplicativos de Google Maps, juegos, recursos para el aprendizaje de idiomas, entre otros³⁶. La comunidad educativa tiene libre acceso a estos contenidos a través del portal educativo “Educ.ar”³⁷. Muchas instituciones públicas y sin fines de lucro han cedido materiales y derechos para la realización de contenidos digitales³⁸.

Asimismo, el programa “Conectar Igualdad” incluye un componente de desarrollo de contenidos por estudiantes y docentes a través de los concursos “Conectar Igualdad 2.0”, “Historias Conectadas”, “A-probar en un clic” y “Conectados e Iguales”³⁹. Cabe señalar que, de acuerdo a las bases y condiciones de los concursos para docentes, los participantes renuncian a cualquier pretensión de carácter patrimonial que pueda originarse por el desarrollo del concurso⁴⁰.

32. Véase el sitio web de “Conectar Igualdad”, en <http://www.conectarigualdad.gob.ar>.

33. Artículo 1 del Decreto 459 de 2010.

34. Ministerio de Educación (2011). *Nuevas voces, nuevos escenarios: estudios evaluativos sobre el Programa Conectar Igualdad. Argentina*, p. 18. Disponible en <http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/bitstream/item/96909/Investigacion%20PCI.pdf?sequence=1>.

35. Ídem

36. Ibídem, p. 23.

37. Véase el sitio web del portal educativo “Educ.ar” en www.educ.ar.

38. Algunas instituciones son: la Casa Rosada, el Museo del Cabildo y la Revolución de Mayo, el Museo Casa Histórica de la Independencia, la Iglesia y Convento de San Francisco en Santa Fe, la Manzana Jesuítica de Córdoba, el Museo Nacional de Bellas Artes, el Museo de Arte Contemporáneo de Rosario, el Museo de Ciencias Naturales de La Plata, el British Council y el Archivo General de la Nación. Ministerio de Educación, op. cit. (nota 34), p. 24.

39. Para mayor información véase Grebnicoff, Daniela (2011). *Estrategia político pedagógica y marco normativo del Programa Conectar Igualdad*. Argentina, Ministerio de Educación de la Nación. Disponible en <http://bibliotecadigital.educ.ar/uploads/contents/estrategia0.pdf>.

40. Véase el documento “Bases y condiciones” de los concursos del programa “Conectar Igualdad” en http://concursos.educ.ar/wp-content/uploads/2012/04/Bases_y_Condiciones1.pdf.

Cuando se da una mirada al programa “Conectar Igualdad” desde los principios enunciados en la Declaración de París, se hace evidente que los contenidos educativos contravienen el fin mismo del movimiento de los REA. En este sentido, es importante acentuar que los términos y condiciones del portal “Educ.ar”, repositorio de los contenidos digitales del programa, de forma general, impiden a las y los usuarios reproducir, copiar, distribuir, transformar o modificar los contenidos, salvo que tengan autorización para ello⁴¹. La excepción se halla en los contenidos desarrollados como parte del producto educativo digital multiplataforma “Cuenta Regresiva”, diseñado para niñas y niños de 13 a 17 años. Esta multiplataforma recoge variados recursos digitales vinculados con contenidos curriculares que abordan diferentes temáticas a modo de temporadas⁴². Según las condiciones de uso de “Cuenta Regresiva”, las y los alumnos, como también el profesorado, tienen permitido reproducir o copiar contenidos, así como transformarlos o modificarlos únicamente como resultado de actividades educativas derivadas del trabajo con la plataforma⁴³. Estas condiciones no aplican para otros usuarios, quienes requerirán de autorización por escrito y de una concesión de licencia de uso y explotación de los derechos de propiedad intelectual de “Cuenta Regresiva” o de cualquier tercero.

Sin duda, una política estatal que, pese a presentar algunos destellos de lo que predica la Declaración de París, aún está distante de alcanzar sus objetivos.

B. Chile

De acuerdo con la Constitución chilena (artículo 19), el Estado debe financiar un sistema gratuito que asegure el acceso tanto a la educación básica como a la educación media de toda la población.

La Ley General de Educación chilena (LGECEI, Ley 20.370 de 2009) en su artículo 4 dispone que el Estado tiene el deber de proveer educación gratuita en los establecimientos educativos de su propiedad, pero desarrolla también los principios para una educación mixta que incluye:

*uno de propiedad y administración del Estado o sus órganos, y otra particular, sea ésta subvencionada o pagada, asegurándole a los padres y apoderados la libertad de elegir el establecimiento educativo para sus hijos e hijas*⁴⁴.

Según lo anterior, el Estado aporta recursos al sistema público y al subvencionado. Este último sistema se encuentra regulado por una multiplicidad de instrumentos jurídicos, lo que es un indicativo —según comenta el ex Relator Especial de la Naciones Unidas sobre el derecho a la educación, Vernor Muñoz— de un sistema escolar complicado tanto en su institucionalidad como en su funcionamiento⁴⁵. El sistema de subvenciones chileno parece tutelar preferentemente la libertad de enseñanza y la iniciativa privada en la creación de centros educativos, antes que garantizar el derecho a la educación. De otra parte, Muñoz afirma que este sistema reduce al Estado a la condición de mero proveedor. Esto, debido a que la gestión educativa es puesta en manos de entes privados, lo que propicia la generación de problemas de segmentación, exclusión, discriminación y el desencadenamiento de mecanismos selectivos⁴⁶.

En Chile la proporción de inversión privada en educación es importante y parece estar en crecimiento. Según el estudio de la OCDE titulado *Revisión de Políticas Nacionales de Educación* (2013), Chile tiene uno de los gastos públicos directos más bajos en educación. Este informe señala que el porcentaje del PIB destinado a la educación básica, media y secundaria equivale al 4.2%. No obstante, casi una cuarta parte de éste

41. Véase la sección “Privacidad y condiciones de uso” del portal educativo “Educ.ar” en <http://portal.educ.gov.ar/acercade/condiciones.php>.

42. Véase el documento “Secuencia de actividades para trabajar con ‘Cuenta Regresiva’” en <http://www.cuentaregresiva.educ.ar/wp-content/uploads/2011/09/docentes.pdf>.

43. Véase la sección “Condiciones de uso” de “Cuenta Regresiva” en <http://www.cuentaregresiva.educ.ar/condicionesuso>.

44. De acuerdo con el artículo 22 de la Ley General de Educación chilena, una modalidad educativa es aquella opción organizativa y curricular “de la educación regular, dentro de uno o más niveles educativos, que procura dar respuesta a requerimientos específicos de aprendizaje, personales o contextuales, con el propósito de garantizar la igualdad en el derecho a la educación”. Algunas de estas modalidades son la educación especial o diferencial tendiente a atender las necesidades educativas especiales de los alumnos, permanentes o transitorias, debido a un déficit o dificultad específica de aprendizaje, y la educación para adultos.

45. Muñoz, Vernor (2011). *El derecho a la educación: una mirada legislativa comparada. Argentina, Uruguay, Finlandia y Chile*. Santiago, Chile, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la Unesco, p. 45. Disponible en <http://portal.unesco.org/geography/en/files/15017/13548014291Estudio-comparativo-UNESCO-vernor-munoz-espanol.pdf>

46. Muñoz señala que, de acuerdo con datos oficiales, las subvenciones a establecimientos particulares pasaron del 32% en 1990 al 52% en 2011; mientras que el subsidio a los establecimientos municipales pasaron del 58% al 39% en el mismo periodo. Ídem.

es financiado con fondos privados. Las cifras que aporta este informe estiman que por cada 100 dólares gastados en instituciones de educación no superior en Chile, 22 dólares provienen de fuentes privadas y los 78 restantes proceden del gasto directo o de subsidios y transferencias. El contraste puede verse frente a los países de la OCDE, en donde el promedio de inversión privada es de tan solo 8 dólares por cada 100⁴⁷.

Este panorama, con toda seguridad, representará un reto adicional al gobierno chileno frente a una futura política estatal de adopción de recursos educativos abiertos. Un asunto que en su momento deberá evaluarse y solventarse.

1. Textos escolares y libros

La política del gobierno chileno sobre el acceso a textos escolares está cimentada en el reconocimiento de que dicho recurso es vital en el proceso de aprendizaje. Es por ello que, sucesivamente, se ha ampliado la entrega de estos textos a estudiantes de diferentes niveles académicos y se ha extendido a más áreas de estudio, abarcando desde primer nivel de transición hasta 4° año de educación media y a materias como matemática, ciencias, inglés, biología, física, química, entre otras. Por otra parte, el Ministerio de Educación reconoce la función central del texto escolar en la tarea educativa del profesorado y en todos los espacios de aprendizaje. También se estima el valor de los mismos como un instrumento de equidad y enriquecimiento cultural para todas las familias, con más incidencia en aquellos sectores de mayor vulnerabilidad socioeconómica. Así, desde la década de los noventa, en el país se han impulsado programas de dotación de textos escolares cuyo fin ha sido mejorar la calidad educativa.

El mercado chileno de textos escolares públicos es administrado de forma centralizada por este Ministerio, que, a su vez, es el principal comprador. Este mercado representa el 50% de la industria editorial chilena⁴⁸. Actualmente el proceso de adquisición de textos escolares es manejado a través del Programa de Textos Escolares de la Unidad de Currículum y Evaluación del Ministerio de Educación, en colaboración con otras entidades como las unidades de Compras y Logística y la de Actos y Contratos del Departamento de Administración General. Estos últimos organismos son los que anualmente diseñan e implementan los procesos de adquisición, evaluación, acreditación,

elegibilidad y seguimiento del uso de los textos escolares⁴⁹. El proceso busca comprar materiales educativos a partir de las ofertas editoriales que se presenten en una licitación, “de forma objetiva, equitativa, transparente y eficaz”⁵⁰. Para la consecución de este objetivo se utiliza un procedimiento de compra abierto que opera a través de la plataforma de licitaciones de la Dirección de Compras y Contratación Pública-ChileCompra⁵¹.

El proceso completo de adquisición se desarrolla en un periodo de 22 a 24 meses, concluyendo en el momento en que las y los estudiantes de todas las instituciones educativas subvencionadas del país reciben gratuitamente los textos escolares, guías didácticas para las y los profesores, cuaderno de escritura para los niveles de primero y segundo básico en lenguaje y comunicación, para ejercitar la escritura en los niveles iniciales, y discos compactos (CD) de audio de inglés e hipertextos (recursos multimedia vinculados al texto) para el estudiantado de segundo básico y de enseñanza media. Según lo anterior, la compra pública de textos escolares tiene un desarrollo de casi dos años que incluye varias etapas: la elaboración de bases técnicas, la evaluación de ofertas y la elegibilidad de los textos escolares. En 2009, el Ministerio de Educación chileno reportó que el 38% de los textos fueron adquiridos en editoriales chilenas. En el Gráfico 6 se observan las editoriales que han participado en los procesos de compra durante el año 2008.

El Gráfico 7 muestra los países de procedencia de esas editoriales: Chile, España, Colombia, Inglaterra y los Estados Unidos; como puede constatarse, la participación de las editoriales extranjeras es bastante significativa.

Según este informe, el 85% de los recursos presupuestados para el mencionado proceso de compra se destinaron a la adquisición de los textos escolares, el 8% al proceso de distribución y el 7% restante a gastos administrativos. De las 18.947.755 unidades compradas por el Ministerio de Educación en 2012, el 70% corresponden a reimpressiones de los materiales adquiridos en licitaciones públicas, mientras que el porcentaje restante fue destinado a nuevas compras realizadas a través del portal “Mercado Público”. La Unidad de Coordinación Logística es la encargada de recibir los textos adquiridos y de su distribución. En el año 2012 entregó 18.234.293 unidades a nivel nacional (equivalente al 96% de la compra),

47. OECD (2011). *Education at Glance 2011- OECD Indicators: Country Note Chile*, p. 2. Disponible en <http://es.scribd.com/doc/64875138/Notas-Para-Chile-Education-at-a-Glance-2011>.

48. Ministerio de Educación (2009). *Política de textos escolares*. Santiago, Chile, Unidad de Currículum y Evaluación. Disponible en http://portal.textosescolares.cl/imagen/File/biblioteca/Folleto_Politica_2.pdf.

49. *Ibidem*, p. 15.

50. *Ibidem*, p. 17.

51. Véase el sitio web de “Mercado Público” en <http://www.mercadopublico.cl>.

Gráfico 6. Participación de las editoriales en procesos de compra, 2008.

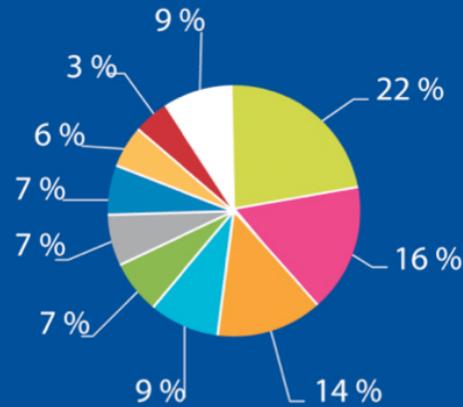
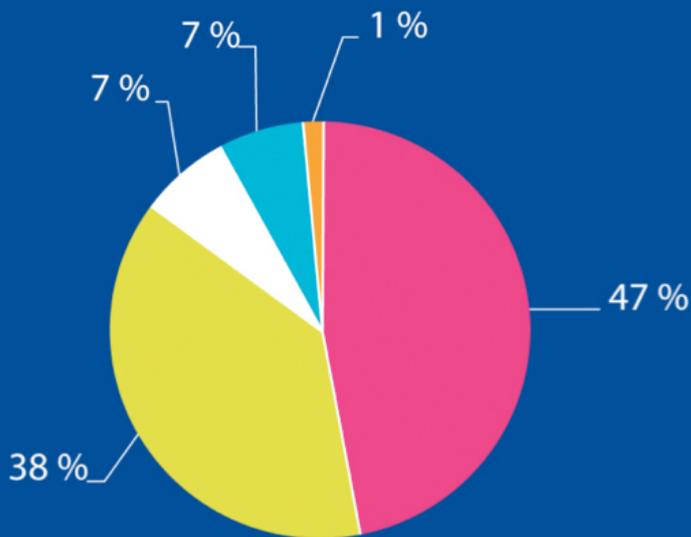


Gráfico 7. Participación de las editoriales en proceso de compra por país de origen, 2008.



Fuente: Ministerio de Educación (2009). "Presentación sobre 'Textos Escolares: un mercado amplio, estable y transparente'". Disponible en http://portal.textos Escolares.cl/imagen/File/Centro_Documentacion/Presentaciones/Textos_Escolares_Chile.ppt.

de los que 6.561.402 textos fueron entregados en la región metropolitana (36% de los libros), beneficiando a 2.616 establecimientos educativos⁵².

Como en el caso de Argentina, el proceso se centra esencialmente en adquirir bienes de consumo sin plantear una reutilización del material educativo. De esta forma el presupuesto público se destina básicamente a la reimpresión de materiales para la educación. Un gasto que, sin lugar a dudas, podría reducirse de manera significativa si se invirtiera en el desarrollo de los REA como de hecho ha sucedido en otros lugares. Por ejemplo, la iniciativa de 2011 del estado estadounidense de Washington, en donde se decidió liberar con una licencia Creative Commons Atribución los materiales educativos de los 81 cursos más solicitados en sus instituciones de educación superior (el proceso se haría entre 2011 y 2013), ha significado no solo el cambio de un modelo en el que además de consumir se puede participar en la reutilización del material, sino que también ha supuesto sustanciales ahorros⁵³. La decisión implicó que los cursos producidos con fondos público para esta población se distribuyan por Internet y sean vendidos a costo de producción a los estudiantes en impreso (e.g. por cerca de 20 dólares se puede adquirir un texto de cálculo). En abril de 2013, se publicó un análisis de los resultados del proyecto que daba cuenta que, hasta entonces, se había logrado un ahorro para los estudiantes de 5.5 millones dólares hasta entonces⁵⁴.

2. Educación y las TIC

En el año 1992, el Ministerio de Educación creó el programa “Enlaces”, cuyo objetivo ha sido incorporar las nuevas TIC a la educación y construir una red nacional entre todas las escuelas subvencionadas del país. De esta manera, el gobierno chileno esperaba aportar al mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación en el país⁵⁵. La evolución que ha experimentado este programa

lo ha llevado a convertirse en una plataforma integral que cubre tanto la dotación de equipamiento y la infraestructura para la conectividad, como también el desarrollo de contenidos digitales y la continua capacitación docente.

De este programa se destacan cinco iniciativas⁵⁶. La primera se trata de la entrega de materiales educativos digitales (en formato CD) que se distribuyeron entre los años 1998 a 2000 entre los establecimientos educativos que son parte del programa. En segundo lugar, el acceso gratuito a Internet, conmutado a las instituciones educativas. Esta iniciativa ha sido posible mediante una alianza público-privada con la empresa Telefónica CTC Chile. La tercera se refiere al lanzamiento del portal educativo “EducarChile”, orientado a todas las y los actores que participan en el proceso educativo (estudiantes, familiares, docentes y directivos)⁵⁷. Este portal cuenta con 25 mil recursos educativos digitales (e.g. artículos, videos, fichas temáticas) clasificados por asignaturas, y más de 700 mil inscritos⁵⁸. Aunque el portal permite a las y los usuarios la posibilidad de subir contenidos educativos, les prohíbe “reproducir, copiar, distribuir, transformar o modificar, poner a disposición, arrendar o comunicar al público los contenidos”, a no ser que cuenten con autorización expresa de los titulares⁵⁹. Como ya se vio en el caso Argentino, se trata de una política que se aleja de la Declaración de París.

En cuarto lugar, el “Plan Tecnologías para una Educación de Calidad”, en el que se inscribe el proyecto “Laboratorios Móviles Computacionales” (LMC), ha permitido la distribución de un portátil por alumna y alumno en el aula y otro para el profesorado. Aunque este plan integra la modalidad 1:1, el modelo tiene unas características únicas, pues, se compone de carros (computers on wheels) que ponen a disposición de las y los estudiantes un computador portátil por un tiempo parcial y compartido entre varios cursos⁶⁰. El LMC no

52. Contraloría General de la República de Chile (2013). *Informe final No. 129 de 2012, sobre auditoría al programa recursos educativos - textos escolares*. Chile, p. 2. Disponible en [http://www.contraloria.cl/basesdocumentales/bifaPortalCGR.nsf/90F04B99B0EFEC4284257AE900689361/\\$File/INFORME%20FINAL%2020129-2012%20SUBSECRETAR%20C3%8DA%20DE%20EDUCACI%20C3%93N%20PROGRAMA%20RECURSOS%20EDUCATIVOS,%20TEXTOS%20ESCOLARES%20ENERO%202013.PDF?OpenElement](http://www.contraloria.cl/basesdocumentales/bifaPortalCGR.nsf/90F04B99B0EFEC4284257AE900689361/$File/INFORME%20FINAL%2020129-2012%20SUBSECRETAR%20C3%8DA%20DE%20EDUCACI%20C3%93N%20PROGRAMA%20RECURSOS%20EDUCATIVOS,%20TEXTOS%20ESCOLARES%20ENERO%202013.PDF?OpenElement).
53. Esta iniciativa puede consultarse en <http://creativecommons.org/weblog/entry/30201>.
54. Véase Student PIRGs (2013). *Affordable Textbooks For Washington Students: An Updated Cost Analysis of the Open Course Library*. Disponible en <http://www.studentpirgs.org/resources/updated-cost-analysis-open-course-library>.
55. Enlaces del Ministerio de Educación (2012). *Enlaces, innovación y calidad en la era digital. 20 años impulsando el uso de las TIC en la educación*. Chile, p. 60. Disponible en http://www.enlaces.cl/tp_enlaces/portales/tpe76eb4809f44/upload/Img/File/PDF/publicaciones/mem2013_baja.pdf.
56. Véase la sección “Nuestra historia” en el sitio web del programa “Enlaces” en <http://www.enlaces.cl/index.php?t=44yi=2ycc=179ytm=2>.
57. Véase el sitio web del portal educativo “Educar Chile” en www.educarchile.cl
58. Enlaces del Ministerio de Educación, op. cit. (nota 55), p. 64.
59. Véase la sección “Términos y condiciones” del portal educativo “EducarChile”. Disponible en http://www.educarchile.cl/Portal.herramientas/term_y_cond/terminos.asp?GUID=6ae58584-70a9-4475-8d06-16d4772d5182.

está enfocado a solucionar la brecha digital sino a resolver problemas de aprendizaje en lenguaje y matemática (e.g. lectura, escritura y operaciones básicas) mediante el uso de las TIC, inicialmente, entre el alumnado de tercero básico⁶¹. Para ello, el proyecto abarca la entrega de equipamiento y conectividad, la producción de recursos, formación de profesores y el diseño de estrategias de aprendizaje.

La quinta iniciativa es otra plataforma digital creada como parte del programa “Enlaces” el portal “Yo estudio”. A través de recursos digitales, videos, simuladores, etc., el portal busca apoyar el aprendizaje de las y los alumnos, reforzando y complementando lo aprendido en cada una de las unidades del currículo académico. Parte del material disponible en el portal fue proporcionado gratuitamente por instituciones o personas naturales. También es posible encontrar recursos desarrollados por el Ministerio o comprados a diferentes empresas, con el fin de proporcionar acceso gratuito a los estudiantes⁶².

Nuevamente, un esquema que reconoce la necesidad de integrar las TIC en los procesos de aprendizaje y enseñanza, pero que no acaba de adaptarse al concepto REA. A todas luces, la estructura parece estar en pie en Chile. Una mejor evaluación de las posibilidades contenidas en los REA podría resultar útil para que las políticas públicas sean construidas a partir de esta perspectiva.

C. Colombia

Por mandato constitucional y jurisprudencial la educación en Colombia es obligatoria de los 5 a los 18 años de edad, comprendiendo un año de preescolar y once años de educación básica y media. La Ley General de Educación colombiana (LGECo; Ley 115 del 8 de febrero de 1994) es el estatuto que dispone las normas generales para regular el servicio público de la educación en Colombia. La dirección y administración del servicio educativo estatal se realiza en forma descentralizada y es de competencia de la nación y las en-

tidades territoriales (e.g. departamentos y municipios certificados) en los términos que señala la Constitución Política y otras leyes.

De otra parte, la educación estatal es financiada por los recursos del situado fiscal, con el que se determinan las transferencias de los departamentos y distritos; otros recursos públicos nacionales dispuestos por ley (e.g. regalías o pagos que realizan las compañías petroleras); y los aportes de los departamentos, distritos y municipios según determina la ley. De acuerdo al artículo 173 de la LGECo, los recursos financieros en educación deben cubrir los gastos del funcionamiento y administración del servicio de educación estatal, que aumentarán anualmente para permitir atender adecuadamente el mismo.

En el año 2012, el gasto en educación o el total de recursos públicos nacionales y territoriales para financiar la implementación de la educación alcanzó los 31 mil millones de pesos colombianos (cerca de 16 mil millones de dólares), equivalente al 4.8% del Producto Interno Bruto (PIB)⁶³. Según el Ministerio de Educación Nacional de Colombia (MENCo):

En el periodo comprendido entre 2007 y 2012, el gasto público en educación creció a una tasa promedio anual de 11.5%, lo cual sitúa al sector educativo dentro de los de mayor participación en el gasto público social⁶⁴.

El presupuesto total del Ministerio de Educación Nacional presentado al Congreso de la República para el año 2013 fue de 24.8 mil millones de pesos colombianos (aproximadamente 13 mil millones de dólares), lo que representó un incremento del 7.7% del presupuesto de 2012⁶⁵. De esta cifra, el 94.3% corresponde a gastos de funcionamiento y el restante a gastos de inversión.

Como puede verse en el Gráfico 8, en los últimos 7 años el incremento del presupuesto de inversión del MENCo ha sido constante, con excepción de un notable decrecimiento experimentado en el año 2011:

60. Enlaces del Ministerio de Educación, op. cit. (nota 55), p. 64.

61. Red Latinoamericana de Portales Educativos (2011). “Experiencias 1 a 1 en América Latina. Seminario Internacional. Organización de Estados Iberoamericanos”, en *Serie Seminarios - 2011*, p. 18. Disponible en <http://www.relpe.org/wp-content/uploads/2011/12/RELPE-Modelos-1-a-1.pdf>.

62. Enlaces del Ministerio de Educación (2011). *Nuevo portal de Enlaces ayudará a reforzar los contenidos educativos*. Disponible en <http://www.enlaces.cl/index.php?t=44yi=2ycc=904.218ytm=3>.

63. Ministerio de Educación (s.f.). *Rendición de cuentas Diciembre 2011-Septiembre 2012*. Colombia, p. 84. Disponible en http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-194741_archivo_pdf_informe_octubre19.pdf.

64. Ídem.

65. *Ibidem* p. 89.

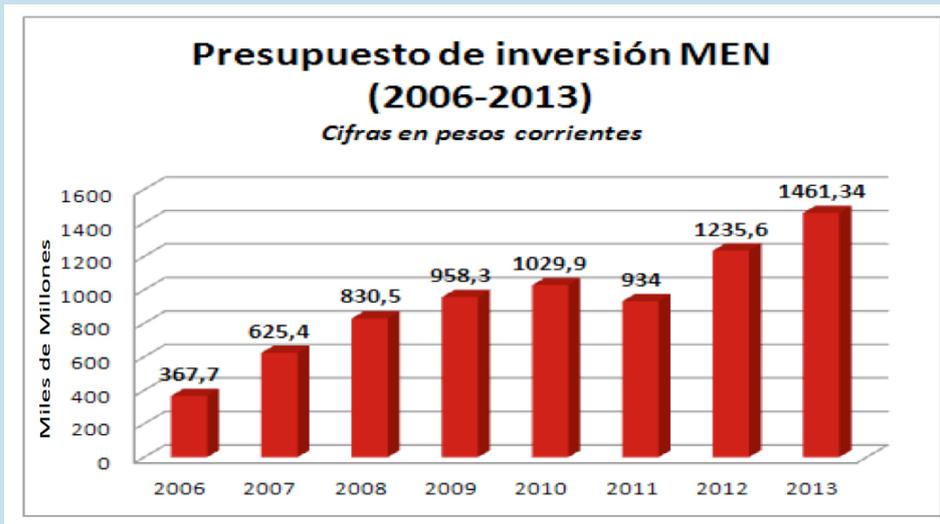


Gráfico 8. Histórico presupuesto de inversión del MEN, 2006-2013
(cifras en pesos corrientes).

Fuente: Ministerio de Educación (s.f.). *Rendición de cuentas Diciembre 2011-Septiembre 2012*. Colombia, p. 91.

A pesar del considerable aumento en el presupuesto educativo en Colombia, el Ministerio de Educación Nacional no cuenta con cifras acumuladas de la partida destinada para la adquisición y desarrollo de recursos educativos por las secretarías territoriales o por los programas que se ejecutan desde la administración central.

1. Textos escolares y libros

El país no cuenta con una política estatal que establezca las bases para el desarrollo y adquisición de recursos educativos. El Ministerio tampoco dispone de estadísticas sobre la inversión en dotación de textos escolares y libros que se realiza con recursos del situado fiscal, puesto que la misma, en su mayor parte, se efectúa de manera descentralizada por las entidades territoriales. De otra parte, los cambios en los procesos de adquisición y compra de textos escolares están a merced de las preferencias de las administraciones de turno. Cuando pudo hallarse información del gasto que Colombia hace en recursos educativos, esto fue gracias al análisis de iniciativas concretas desarrolladas por los gobiernos.

La producción de materiales educativos se da como parte de algunos programas ejecutados

desde el MENCo. Ejemplo de ello es el programa “Todos a Aprender”, que se viene implementando desde 2010 y que tiene como objetivo mejorar las condiciones de aprendizaje en establecimientos educativos seleccionados, tras su identificación como instituciones con mayores dificultades y más alejadas del centro administrativo⁶⁶. Al momento de redactar este informe, el Ministerio había repartido un total de 9 millones de textos en “4.327 establecimientos educativos, superando la meta inicial de cubrir 3.000 escuelas”⁶⁷. Entre algunas de las acciones de este programa se incluye la compra y distribución de materiales educativos (e.g. textos escolares de lengua y matemáticas para estudiantes de educación primaria, cuadernos de actividades y guías para docentes) con un presupuesto total de poco más de 3.2 mil millones de pesos (cerca de 1.7 mil millones de dólares)⁶⁸. Para la adquisición de estos materiales, el Ministerio de Educación Nacional puso en marcha un proceso de subasta inversa, esperando reducir los altos costos que históricamente ha impuesto el sector editorial en el país⁶⁹.

Para la licitación lanzada por el Ministerio se establecieron unos estándares base de competencia y unos criterios de selección que iban de 0 a 5, y se

66. Véase el sitio web del programa “Todos a Aprender” en <http://www.mineduacion.gov.co/1621/w3-propertyvalue-48336.html>.

67. Ministerio de Educación Nacional (2013). “Todos a Aprender adjudica producción de 900 mil textos de primaria que llegarán a 500 establecimientos educativos”, en *Centro Virtual de Noticias de la Educación*. Disponible en <http://www.mineduacion.gov.co/cvn/1665/w3-article-316760.html>.

68. Para mayor información véase la convocatoria del Ministerio de Educación Nacional de Colombia. Disponible en http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-314174_archivo_pdf_SA_MEN_53_2012.pdf.

69. La subasta inversa es un procedimiento habitual realizado por los gobiernos para adquirir bienes que son iguales. No obstante, en el caso que aquí atañe, la ejecución de este proceso es cuestionable dado que es difícil determinar si dos libros son iguales. A pesar de esto, la actual administración apostó por esta modalidad de contratación pública con el fin de reducir los costos de compra de textos escolares.

convocó a las editoriales para que presentaran sus ofertas técnicas y financieras. Los proponentes de esta subasta fueron Educar Editores (Colombia), Unión Temporal Men 53-2012 (Colombia), Unión Temporal Material Educativo Men 2012 (Colombia), Unión Temporal Ediciones SM II (de origen española y ganadora del proceso) y Unión Temporal Panamericana Textos 2012 (Colombia). El resultado de la adopción de este procedimiento de subasta inversa le permitió al Ministerio de Educación Nacional adquirir un total de 900 mil textos escolares, superando con creces la meta propuesta (470 mil textos)⁷⁰. La distribución a las instituciones receptoras de los textos adquiridos estaba a cargo del propio Ministerio. Vale señalar que la editorial ganadora conservó todos los derechos de autor de los textos que produjo. Los resultados de esta inversión no estarán disponibles hasta el año 2014, cuando espera realizarse la evaluación del programa.

De otra parte, en la década de los setenta, el gobierno colombiano adoptó un modelo educativo conocido como el “Programa de Escuela Nueva”, para la universalización de la educación en zonas rurales. El programa buscaba permitir el acceso y retención de las niñas y los niños, así como lograr mejorar la calidad de los aprendizajes en los centros educativos rurales a través de un modelo que permitiera a las y los educandos trabajar de manera autónoma⁷¹. Dentro de este programa el proceso de desarrollo y producción de materiales educativos varía notablemente. Las instituciones rurales que trabajan con el programa requieren

de “cartillas especialmente diseñadas para los diferentes grados de la escuela primaria, de algunos materiales para [las y] los docentes y de libros para bibliotecas escolares”⁷². En este caso, desde el Ministerio se han creado equipos de autores, funcionarios y contratistas para producir los contenidos de los módulos y textos escolares. En cambio, para la impresión y distribución de los textos, como también para la adquisición de los libros para las bibliotecas escolares, el Ministerio de Educación Nacional establece licitaciones públicas. Muy a pesar de que los contenidos son producidos desde el gobierno y con fondos públicos, el Ministerio conserva todos los derechos de autor sobre los textos que distribuye como parte del programa.

Por otra parte, resulta interesante ver las estadísticas del libro en Colombia donde el mercado público de textos escolares también prevalece. En las siguientes tablas puede observarse la preeminencia de las editoriales nacionales frente a las extranjeras, ante una producción de materiales didácticos en constante crecimiento⁷³.

No obstante, la presencia de las editoriales extranjeras, principalmente las españolas y estadounidenses, no puede subestimarse⁷⁴. Con lo cual, es de suponer que su ámbito de influencia es fuerte en el sector educativo.

El MENCe, al no producir contenidos, depende del sector editorial escolar para suplir al sistema de educación con los recursos educativos necesarios. Esto, por otra parte, implica que el sector

Tabla 1. Venta de ejemplares.

Ventas de ejemplares	2008	2009	2010	2011
Edición nacional ventas al mercado nacional	19.155.048	20.201.450	19.343.157	18.035.269
Ejemplares importados vendidos al mercado nacional	5.119.543	5.259.109	4.610.767	4.595.278
Total ejemplares vendidos al mercado nacional	24.274.591	25.460.559	23.953.924	22.630.547
Ejemplares nacionales vendidos al mercado externo	10.039.925	9.634.142	9.520.555	8.442.771
Total ejemplares vendidos	34.314.516	35.094.701	33.474.479	31.073.318

Fuente: Cámara Colombiana del Libro (2011). *Encuesta del Libro en Colombia 2011*. Colombia, p. 10.

70. Ministerio de Educación Nacional, op. cit. (nota 67).

71. Villar, Rodrigo (s.f.). “El programa Escuela Nueva en Colombia”, en *Revista Educación y Pedagogía*. No. 14 y 15. Disponible en <http://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/revistaey/article/viewFile/5596/5018>.

72. Richard, op. cit. (nota 26), p. 28.

73. Cámara Colombiana del Libro (2011). *Estadísticas del libro en Colombia. Año 2011*. Colombia, pp. 10 y 20. Disponible en <ftp://ftp.camlibro.com.co/Estadisticas/Presentacion%20Estadisticas%202011.pdf>

74. *Ibíd*em, p. 39.

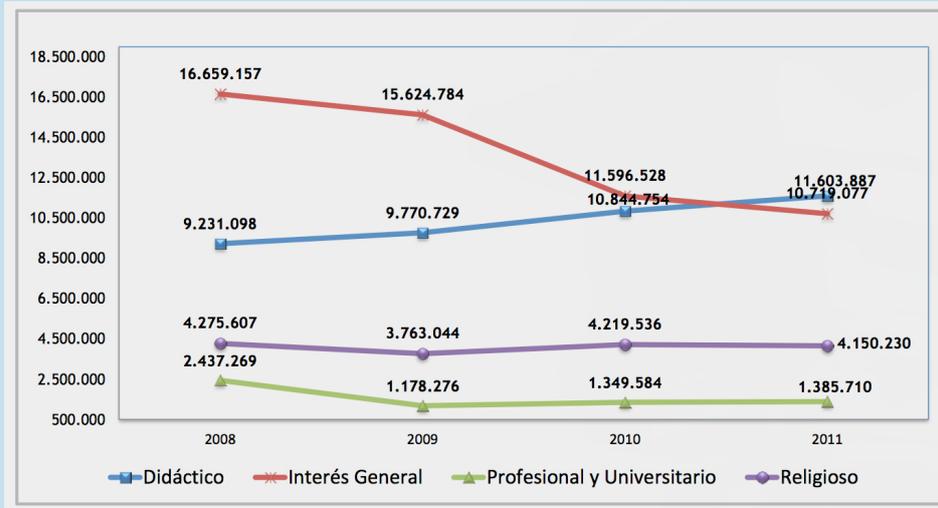


Tabla 2. Producción total de ejemplares por subsector.

Fuente: Cámara Colombiana del Libro (2011). *Encuesta del Libro en Colombia 2011*. Colombia, p. 20.

Tabla 3. Importaciones por países de origen sector editorial.

No.	País origen	Total	%	No.	País origen	Total	%
1	España	19.228.199	25,2	15	Uruguay	690.033	0,9
2	Estados Unidos	15.724.251	20,6	16	Hong Kong	653.806	0,9
3	México	8.907.896	11,7	17	Singapur	494.156	0,6
4	China	7.129.697	9,4	18	Alemania	382.365	0,5
5	Chile	5.590.453	7,3	19	Ecuador	382.263	0,5
6	Perú	3.024.936	4,0	20	Polonia	217.286	0,3
7	Reino Unido	2.538.098	3,3	21	Tailandia	168.509	0,2
8	Argentina	2.316.736	3,0	22	Chipre	129.407	0,2
9	Brasil	1.958.318	2,6	23	Indonesia	120.799	0,2
10	Grecia	1.220.233	1,6	24	Corea, República de	115.150	0,2
11	Panamá	1.160.009	1,5	25	Puerto Rico	112.694	0,1
12	Italia	1.036.372	1,4	26	Irlanda	111.826	0,1
13	Francia	1.033.581	1,4	27	Austria	104.935	0,1
14	Costa Rica	865.272	1,1	28	Los demás	755.675	1,0
Totales						76.172.956	100,0

Fuente: Cámara Colombiana del Libro (2011). *Encuesta del Libro en Colombia 2011*. Colombia, p. 39.

editorial posea un amplio control en los precios del mercado. Precisamente, en aras de contrarrestar los altos precios, el Ministerio ha probado en los últimos años fórmulas que le permitan ahorrar (e.g. subasta inversa). Pese a esto, el gobierno colombiano no parece interesado en replantear el actual sistema de producción de textos escolares

y/o en evaluar la posibilidad de desarrollar REA para maximizar la inversión en este rubro.

2. Educación y las TIC

En Colombia existe un programa de acceso universal a Internet como parte de un esquema so-

bre educación y TIC que se viene implementando desde principios del 2000 por el MENCe. Durante el periodo comprendido entre los años 2002 y 2010 se ejecutó el “Programa Nacional de Uso de Medios y TIC”. A partir de entonces, el programa estandarte de la actual administración es el “Sistema Nacional de Innovación Educativa y uso de TIC”.

Este plan de renovación pedagógica desde las TIC y su uso para la educación tiene los siguientes objetivos: promover el acceso a infraestructura tecnológica; fomentar el uso y apropiación de las TIC en los procesos pedagógicos; impulsar la producción y gestión de contenidos; estimular la investigación en el campo de educación y las TIC; y desarrollar las capacidades y competencias de los docentes en uso educativo de las TIC⁷⁴. Además, el plan busca fortalecer las alianzas que desde el Ministerio de Educación Nacional se han promovido con otros ministerios (e.g. Ministerio de las TIC), establecimientos educativos, secretarías de educación, institutos de educación superior y entidades del sector privado⁷⁵.

Los objetivos antes mencionados cuentan con una serie de metas y estrategias ideadas para dar cumplimiento a los mismos. En primer lugar, se espera el desarrollo profesional de las y los docentes en el uso de pedagógico de las TIC a través del programa “Maestro Digital”. La meta contempla la certificación del 50% de los docentes, la formación de un total de 8% de profesorado y directivos en usos pedagógicos de las TIC, y la formación de 15 docentes en producción de contenidos.

Segundo, la gestión de contenidos educativos digitales persigue la consolidación de una oferta de contenidos educativos de calidad y de acceso público, disponibles para ser utilizados a través de Internet, televisión y radio. En este contexto, la “Estrategia Nacional de Recursos Educativos Digitales” establece el marco de acción y el portal educativo “Colombia Aprende” sirve de repositorio para los contenidos desarrollados. Cabe anotar que se ha apostado por el acceso público a estos contenidos, sin embargo, pese a este esfuerzo, la iniciativa se queda corta frente a la definición del concepto REA. Sus usos, por tanto, no necesariamente estarán sujetos a un sistema de licenciamiento abierto.

De otra parte, el plan impulsa la investigación en innovación educativa con uso de TIC a través del

fortalecimiento de grupos de investigación y la dinamización del desarrollo de proyectos investigativos en innovación educativa con uso de TIC. Los recursos financieros disponibles para la promoción de proyectos de investigación provienen del Ministerio de Educación Nacional y Colciencias, y son repartidos después de un proceso de licitación pública.

En tercer lugar, se quiere acelerar el acceso a infraestructura tecnológica. Para ello, Colombia ha elegido el camino de la dotación de equipos y de conectividad a las instituciones educativas, con una meta prevista de 14 niñas y niños por computador⁷⁶. De este modo, el Ministerio de Educación Nacional ha descartado la modalidad 1:1, según fuentes de esta institución, debido a los inconsecuentes resultados vistos en otras geografías. No obstante, el Ministerio de las TIC, a través de su programa “Computadores para Educar”, se ha encargado de entregar computadores nuevos o reacondicionados a alumnas y alumnos de nivel escolar básico. La misión es contribuir “al cierre de la brecha digital y de conocimiento mediante el acceso, uso y aprovechamiento” de las TIC⁷⁸. Paradójicamente, en los últimos meses, el Ministerio de las TIC se ha concentrado en proveer infraestructura tecnológica ofreciendo masivamente tabletas a las y los estudiantes⁷⁹. Una acción que ha sido fuertemente criticada, pues, la entrega no coincide con la visión que el MENCe había sostenido de escepticismo al modelo 1:1. Además, si se criticaba la entrega que se hacía de computadores con escaso acompañamiento, en este caso se incrementa el problema dado que las tabletas no aparecen asociadas a ningún proceso pedagógico o de apoyo a las y los docentes, ni se producen contenidos educativos aptos para este tipo de equipos.

En cuanto a la conectividad de las instituciones escolares, la misma es provista por la compañía Compartel a través del Ministerio de las TIC. Con lo cual, la conexión no está en manos del Ministerio de Educación Nacional, aunque las consecuencias de que haya o no conectividad y/o la calidad de la misma repercuten en los programas adelantados por ese ministerio. De otra parte, la conectividad que se presta a las instituciones educativas está basada en contratos que el gobierno paga, con la consecuente desventaja de que la continuidad de la conexión no está garantizada tras la finalización de éstos. No obstante lo ante-

75. Ministerio de Educación Nacional (s.f.). *Plan Decenal en Educación 2006-2016, Lineamientos en TIC*. Colombia, pp. 6-7. Disponible en http://www.plandecenal.edu.co/html/1726/articles-166057_TICS.pdf.

76. Ministerio de Educación Nacional, op. cit. (nota 63), p. 59.

77. Ministerio de Educación Nacional, op. cit. (nota 75), p. 60.

78. Véase el sitio web del programa “Computadores para educar” en <http://www.computadoresparaeducar.gov.co>.

79. Para más información, véanse las notas de prensa del Ministerios de las TIC sobre la entrega de computadores y tabletas en <http://www.mintic.gov.co/index.php/prensa/entrega-computadores-tablets>.

rior, esta estrategia ha mejorado la conectividad enormemente. Para el año 2012, entre el 84% y el 86% de las instituciones educativas estaban conectadas⁸⁰. El porcentaje, si se mide por región, presenta variación. Por ejemplo, existen localidades donde el 100% de los estudiantes pueden conectarse a Internet desde la sede educativa. Sin embargo, siguen existiendo disparidades regionales que responden a la tendencia histórica de inequidad social del país.

El Ministerio de Educación Nacional tiene previsto, además, la creación de Centros de Innovación Educativa como parte de su estrategia para mejorar las infraestructuras y capacidades tecnológicas del sector educativo. Se han planificado 6 centros —uno nacional y cinco regionales— que trabajarán en alianzas con universidades, entidades territoriales y el sector productivo. Los centros tendrán como objetivos la difusión de estándares y políticas sobre uso de las TIC; la capacitación de docentes; y el desarrollo de investigaciones en innovación educativa y de contenidos educativos digitales⁸¹. La financiación de este proyecto se da a través de un crédito otorgado por Corea del Sur por valor de 30 millones de dólares⁸².

En el tema de la transferencia tecnológica están en marcha otros proyectos que se implementan en alianzas público-privadas, a través de la ayuda oficial al desarrollo o por créditos⁸³.

Las mejoras en el acceso a las TIC en Colombia son evidentes. No obstante y pese a los grandes esfuerzos, su uso sigue siendo limitado y reducido al modelo de educación tradicional, sin que se esté aprovechando para la innovación en pedagogía y el aprendizaje⁸⁴.

Finalmente, debe resaltarse una iniciativa en la que Colombia es pionera en Latinoamérica, se trata de la *Estrategia Nacional de Recursos Educativos Digitales Abiertos*, dirigida específicamente a la educación superior. Esta estrategia, lanzada en el año 2012, es quizá la iniciativa —de entre los 5 países estudiados— que más se aproxima a

los objetivos recogidos en la Declaración de París. Sus objetivos son los siguientes:

contribuir a mejorar las condiciones de acceso a la información y al conocimiento por parte de las comunidades educativas, a fortalecer la capacidad del uso educativo de las TIC, a fomentar la cultura en torno a la colaboración y cooperación para promover el intercambio, reutilización, adaptación, combinación y redistribución de recursos educativos, y a consolidar una amplia oferta de recursos de acceso público [...]»⁸⁵

Una de las grandes virtudes de esta estrategia es que apuesta por el acceso abierto, pero aún tiene falencias. Un ejemplo de ello puede verse en el portal educativo “Colombia Aprende” —plataforma que será ampliamente desarrollada según la estrategia—, que a pesar de disponer de un sinnúmero de contenidos, herramientas y servicios para la comunidad educativa, cuenta con unas condiciones de uso que impide “reproducir, copiar, distribuir, transformar o modificar los contenidos a menos que se cuente con la autorización” de los titulares. Esto, sin lugar a dudas, no cumple con los elementos que componen los REA⁸⁶.

D. Paraguay

La educación gratuita y obligatoria está sancionada en el ordenamiento jurídico paraguayo. En el año 2010 la legislatura dio un paso adelante para salvaguardar el derecho a la educación al extender la gratuidad al nivel escolar medio⁸⁷. Esta medida fue aprobada bajo la consideración de que la educación gratuita sería de aplicación progresiva y para cubrir gastos de matrículas y canasta básica de útiles escolares.

Otra obligación constitucional en el país es dedicar el 20% del Presupuesto General de la Nación

80. Información recogida en una entrevista a un funcionario del MENCe, llevada a cabo en mayo de 2013.

81. Ministerio de Educación Nacional, op. cit. (nota 75), p. 61

82. *Ibidem*, p. 94.

83. Algunos de estos proyectos son: “Innovación para dotación de aulas de cómputo móviles”, “Computadores para la paz”, “Aula del futuro”, “Aprendizaje móvil” y el “Proyecto de alianzas de contenidos”.

84. Ospina Mejía, Oswaldo (2012). “TIC en educación: más allá de su integración en el currículo”, en *Colombia Digital*. Disponible en <http://www.colombiadigital.net/entorno-tic/especial-del-mes/especial-marzo/item/1467-tic-en-educaci%C3%B3n-m%C3%A1s-all%C3%A1-de-su-integraci%C3%B3n-en-el-curr%C3%ADculo.html>.

85. Ministerio de Educación Nacional (2012). *Recursos Educativos Digitales Abiertos*. Bogotá, Colombia, Gráfico Servicios Digitales, p. 19. Disponible en <http://www.colombiaaprende.edu.co/reda/REDA2012.pdf>

86. Véase la sección “Condiciones de uso” del portal educativo “Colombia Aprende” en <http://www.colombiaaprende.edu.co/html/home/1592/w3-article-312088.html>.

87. Ley Núm. 4088 de 2010.

88. Artículo 85 de la Constitución Política del Paraguay.

(PGGN) a la educación⁸⁸. Debe señalarse que, desde la reforma educativa iniciada en la década de los noventa, la inversión en educación ha experimentado un crecimiento del 63% en valores constantes. No obstante, indica el Ministerio de Educación y Cultura del Paraguay (MECPy), dicho aumento no ha sido suficiente para responder a las prioridades educacionales⁸⁹. En este sentido el MECPy establece que

la comparación del presupuesto asignado a educación como porcentaje del PIB con países de América Latina, sitúa al Paraguay por debajo de la media regional de gastos, con un 4.3% del PIB; sin embargo, se encuentra por encima de algunos países del MERCOSUR⁹⁰.

Otros datos disponibles al respecto se encuentran en el portal de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de “Inversión Social en la Región”⁹¹. De acuerdo a datos proporcionados por esta herramienta, el gasto social en educación como porcentaje del PIB fue de 4.7% para el periodo 2010 (cifra más reciente). De ese porcentaje, más del 90% corresponde a gastos corrientes como el pago de salarios, que ha oscilado entre el 85% y 95%⁹².

Ahora bien, el MECPy y el Consejo Nacional de Educación y Cultura han establecido como uno de los objetivos del *Plan Estratégico de Educación 2020 Actualizado* “incrementar la inversión en educación en su condición de bien público”⁹³. Entre las acciones que se han propuesto para alcanzar estos objetivos, se encuentran: (1) incrementar el presupuesto educativo en relación con el PGGN y al PIB; (2) identificar y captar nuevas fuentes de financiación interna y externa; y (3) establecer alianzas con el sector privado⁹⁴.

1. Textos escolares

Paraguay supone uno de los casos más extremos de falta de información pública disponible. Pese

a las repetidas peticiones al MECPy, no fue posible obtener más datos de los que en las próximas líneas se exponen. Con lo cual, se evidencia la debilidad que presenta este estudio frente al análisis del gasto público en dotación de recursos educativos en el Paraguay.

La información disponible, en muchos casos, se circunscribe a programas específicos dentro de la política estatal en educación. Sin embargo, en el *Plan Nacional de Educación 2024*, el MECPy establece como acción la dotación de recursos didácticos y tecnológicos, con el fin de mejorar y ampliar los espacios educativos y el aprendizaje de las educandas y los educandos a lo largo y ancho del territorio⁹⁵.

Quizá un ejemplo que ilustra acciones tendientes a alcanzar el objetivo antes mencionado es el programa “Paraguay Lee”, ejecutado en alianza con el sector privado. Como parte de las actividades del mismo, el MECPy ha planificado la distribución de lotes de libros, empezando en septiembre de 2012, en las instituciones educativas públicas y privadas de Asunción⁹⁶. La meta del programa es entregar bibliotecas a 363 instituciones educativas en Asunción, facilitando así el acceso a textos y promoviendo la lectura entre unos 2.500 estudiantes de enseñanza media y 68.424 de nivel escolar básico. Mientras tanto, el objetivo a nivel nacional es de 7.500 bibliotecas, con el fin de llegar a 1.200.000 estudiantes⁹⁷.

El programa también contempla la entrega de bibliotecas de aula, destinadas a escuelas de niveles básico y medio para la consulta del estudiantado y el personal docentes. También prevé el establecimiento de bibliotecas de centros de recursos de aprendizaje. Estos espacios, que tienen como propósito facilitar la enseñanza, estarían dotados de recursos tecnológicos y bibliográficos para docentes, estudiantes y la comunidad en general. Para ello, se espera que estén equipados con una serie de materiales que permitan su operatividad (e.g. computadores, notebooks, impresoras, pro-

89. Ministerio de Educación y Cultura (2011). *Plan Nacional de Educación 2024*. Paraguay, pp. 57-58. Disponible en <http://www.mec.gov.py/cms/adjuntos/2344>.

90. *Ibidem*, p. 28

91. Véase la sección “Gasto Social en América Latina y el Caribe” del portal de “Inversión social en la región” en http://dds.cepal.org/gasto/indicadores/ficha/?indicador_id=5.

92. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe e Instituto Desarrollo (2013). *Informe de Desarrollo Educativo Paraguay*, p. 26. Disponible en <http://www.desarrollo.edu.py/v2/uploads/2013/05/Informe-de-Progreso-Educativo-PARAGUAY-2013.pdf>.

93. Ministerio de Educación y Cultura y Consejo Nacional de Educación y Cultura (2008). *Plan Estratégico de Educación. Paraguay 2020 – Actualizado. Bases para un pacto social*. Paraguay, p. 24. Disponible en http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Paraguay/Paraguay_plan_estrategico_Paraguay2020.pdf.

94. *Ídem*.

95. Ministerio de Educación y Cultura, op. cit. (nota 89), p. 68.

96. Ministerio de Educación y Cultura (2012). *Programa Paraguay Lee entregará libros a instituciones educativas de Asunción*. Disponible en <http://www.mec.gov.py/cms/entradas/292410>.

97. *Ídem*.

vectores, escritorios, etc.). En cuanto a materiales bibliográficos, constarán de textos de comunicación, ciencias sociales, ciencias naturales, matemática, desarrollo personal y social. Por último, el programa creará aulas temáticas o espacios de aprendizaje para nivel medio con libros y otros materiales didácticos dirigidos a cada énfasis del plan de estudios de la educación media: ciencias sociales, ciencias básicas, lengua y arte.

El panorama de los textos escolares en Paraguay se transformó a partir de la reforma educativa de la década de los noventa. Actualmente el Estado ya no controla la producción del “libro de lectura oficial”. Ahora la industria editorial es la que maneja los mercados de textos escolares tanto para el sistema público de educación como para el privado⁹⁸. El Estado adquiere los textos escolares a través de licitaciones o concursos para repartirlos gratuitamente entre alumnas y alumnos de los centros oficiales. Por otro lado, en la educación privada los mercados editoriales compiten para que el profesorado opte por su oferta de libros, evaluando el contenido, los autores, las fuentes, la correspondencia con el programa oficial, y ponderando incluso la calidad del papel y el valor. La disparidad de precios entre las ofertas de las editoriales es impactante. De acuerdo a la nota publicada el 9 de enero de 2011 en el periódico *ABC Color*, las editoriales locales pueden vender libros que van desde los 25.000 guaraníes hasta los 90.000 guaraníes (entre 5 y 20 dólares); mientras que los libros importados para el nivel escolar medio pueden sobrepasar los 150.000 guaraníes (cerca de 34 dólares)⁹⁹. Un costo bastante elevado que deben asumir las familias.

Si bien la información analizada, a toda luces, solo refleja una minúscula realidad, puede concluirse que Paraguay sigue la tendencia de los países antes evaluados, en donde prevalece un sistema de contratación pública a merced del mercado editorial. El papel del Estado se limita a establecer criterios acordes con los planes curriculares, a contratar a las editoriales que producirán con fondos públicos los contenidos educativos

y a distribuirlos entre las instituciones que hacen parte del sistema público de educación. Por su parte, las editoriales mantienen el control de la producción de materiales educativos dentro de un esquema lucrativo que, sin duda, les brinda grandes beneficios.

2. Educación y las TIC

Paraguay se encuentra en gran desventaja con respecto a la alfabetización tecnológica y digital. En el *Plan Estratégico de Educación. Paraguay 2020 – Actualizado* se evidencia el inmenso desafío que le espera en el futuro para adaptar y proveer a la educación nacional de los nuevos adelantos científicos y tecnológicos¹⁰⁰.

La brecha digital en Paraguay, quizá, sea el mayor impedimento para la ejecución efectiva de una política o plan público tendiente a mejorar y extender el acceso a las TIC en la educación. De acuerdo a las cifras presentadas por el Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina, las y los estudiantes en Paraguay, junto con los de Guatemala y Honduras, son quienes tienen menor acceso a Internet en sus hogares¹⁰¹. Solo acceden a la red entre 2% y 4% de las niñas y los niños. Por otra parte, en estos países el acceso a Internet está muy poco extendido, tanto en áreas urbanas como rurales. Las cifras del año 2000 muestran que solo un 5.14% de los hogares en zonas urbanas cuentan con acceso a la red, frente a un muy bajo 0.21% en áreas rurales¹⁰².

Por otra parte, tal como señala el experto en educación, Juan Silva Quiroz, las políticas de programas de “informática educativa” en la región han contemplado, principalmente, la implementación en las escuelas, asumiendo que el uso de las TIC para la educación sería automáticamente introducido en la formación de futuros docentes en las instituciones dedicadas a ello¹⁰³. Nada más lejos de la realidad. No obstante, hoy día este escenario ha empezado a cambiar en países como Argentina, Uruguay y Paraguay. Tal tendencia ha sido

98. “Amplia oferta de textos escolares para el sector educativo privado” (2011, 9 de enero), en *ABC Color*. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impresalocales/amplia-oferta-de-textos-escolares-para-el-sector-educativo-privado-205989.html>.

99. Ídem.

100. Ministerio de Educación y Cultura y Consejo Nacional de Educación y Cultura, op. cit. (nota 92), p. 16.

101. Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (2012). “La brecha digital en América Latina”, en *Dato Destacado*. No. 25, p. 4. Disponible en http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/siteal_datodestacado25_20121205.pdf.

102. Ibídem., p. 5.

103. Silva Quiroz, Juan (s.f.). “Inserción de TIC en Formación Inicial Docente”, en *Red Latinoamericana Portales Educativos*. Disponible en <http://www.relpe.org/especial-del-mes/insercion-de-tic-en-formacion-inicial-docente>.

claramente demostrada por el MECPy en el *Plan Nacional de Educación 2024*:

*El MEC replantea su política y gestión involucrando a todos los niveles del sistema educativo, desde la educación inicial hasta la educación superior, incluyendo indefectiblemente a las universidades e instancias de gestión administrativa a escala central y departamental*¹⁰⁴.

De esta forma, se puede concluir que la estrategia de incorporación de las TIC se presenta en Paraguay como una opción gradual y equitativa, que tiene como principales actores a los docentes¹⁰⁵.

El MECPy ha llevado a cabo algunas acciones como parte de sus estrategias de implementación de las TIC. En 2011 inició un plan de incorporación de nuevas tecnologías a las aulas del país. En marzo del mismo año se hizo la entrega de los primeros 33 computadores en una institución escolar en Ciudad del Este. El plan también integra un programa de capacitaciones a docentes para desarrollar sus habilidades en el uso de las TIC con propósitos pedagógicos.

Igualmente, el gobierno paraguayo ha combinado diferentes modelos de incorporación conforme a cada nivel educativo y contexto. Entre los pasos dados están la dotación de aulas temáticas en el 100% (1.800) de las instituciones de educación media de gestión oficial; laboratorios móviles en 300 instituciones educativas; laboratorios fijos en 83 instituciones educativas y distribución de equipos portátiles a más de 33.000 docentes¹⁰⁶. Como se ha venido diciendo, este plan no solamente incluye la oferta de equipo, sino también el apoyo técnico para el uso pedagógico efectivo de las TIC¹⁰⁷. Así, en 2012 se lanzó el “Plan de Acceso a Herramientas TIC para docentes del sector oficial”, en donde el profesorado tiene la oportunidad de inscribirse en cursos ofertados por el MECPy y de apoyarse en herramientas digitales para la gestión administrativa, con el consecuente mejoramiento de su desempeño laboral mediante el uso de las TIC¹⁰⁸.

La dotación de computadores sigue la modalidad 1:1 tanto para alumnas y alumnos como para el profesorado, “con conectividad, seguridad y con contenido paraguayo”¹⁰⁹. La adquisición del equipo está planificada a través de la contratación pública, una vez son evaluados los requisitos estándares de la región y el país en busca de ofrecer equipo de calidad. Además, dentro de la política educativa pública, se ha apostado por el software libre para estos equipos. El presupuesto previsto ha considerado la adquisición de equipos, la mejora en infraestructuras para adecuarlas y ofrecer seguridad, y la capacitación docente. Nada se dice sobre el desarrollo de contenido educativo paraguayo.

Un proyecto que vale la pena reseñar es el ejecutado durante el periodo 2009-2010 por la ONG Fundación Paraguay Educa, en Cacupé, capital del departamento de Cordillera. Una de las acciones del proyecto fue la distribución de computadores XO con el fin de contribuir a la reducción de la brecha digital¹¹⁰. La evaluación del proyecto, en general, fue positiva en su aspecto técnico y de apropiación de las tecnologías. Cabe señalar, no obstante, que la incorporación de las TIC fue más exitosa en aquellos centros donde los administradores escolares ofrecían mayor atención y apoyo al programa, y las y los docentes demostraron estar en mayor capacidad para hacer uso pedagógico y didáctico de los equipos. Esto, muy probablemente, podrá ser extrapolado a muchos de los programas que cada país estudiado está implementando dentro de su propio sistema educativo. Por lo que se puede concluir que la apropiación de las TIC para la educación requiere de un programa que sea efectivo e involucre a toda la comunidad escolar.

Aunque el país no cuenta con una política pública oficial sobre REA, recientemente el MECPy lanzó el portal educativo “Paraguay Aprende”, que busca ser el principal punto de acceso virtual de la comunidad educativa del país, a través del fomento del uso de los contenidos y servicios educativo-pedagógicos¹¹¹. Esta plataforma también está

104. Ministerio de Educación y Cultura, op. cit. (nota 89), p. 16.

105. *Ibíd.*, p. 17.

106. Ministerio de Educación y Cultura (2013). *Incorporación de TIC en el Sistema Educativo Nacional*. Paraguay. Disponible en <http://www.mec.gov.py/cms/adjuntos/6640>.

107. *Ibíd.*, p. 6

108. “MEC propone plan de acceso a TIC para docentes del sector oficial” (2012, 23 de noviembre), en *Noticias*. Disponible en <http://www.mec.gov.py/cms/entradas/292704-mec-propone-plan-de-acceso-a-tic-para-docentes-del-sector-oficial>.

109. Ministerio de Educación y Cultura (2011). “TIC en educación: formación docente”, en *La pizarra*. Año 2 No. 1, p. 7. Disponible en <http://www.mec.gov.py/cms/adjuntos/2978>.

110. Severin, Eugenio y Capota, Christine (2011). *Modelos uno a uno en América Latina y el Caribe. Panorama y perspectivas*. Banco Interamericano de Desarrollo, p. 23. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35838865>.

111. Véase el sitio web del portal educativo “Paraguay Aprende” en <http://www.paraguayaprende.edu.py/index.php/es>.

enmarcada dentro del programa de “Incorporación de las TIC al sistema educativo paraguayo”, ejecutado por la Dirección General de Ciencia e Innovación Educativa del MECPy. El portal es parte de la Red Latinoamericana de Portales Educativos (Relpe) y ha optado por el uso de software libre. El mismo ofrece recursos, productos y servicios, foros, contenidos educativos digitales, bancos de experiencias significativas, notas informativas, edu-sitios, y eventos, a los que únicamente puede accederse después de haberse registrado. Al momento de escribir este informe, el portal aún no contaba con términos de condiciones y usos.

Como se ha visto, Paraguay presenta un contexto socioeconómico más desafiante para la incorporación de las TIC en los procesos educativos que los otros países estudiados. No obstante, parece reconocer el valor que esto representa para el desarrollo a largo plazo del país y está llevando a cabo esfuerzos importantes para ponerse a la par de los demás países que lo rodean. A pesar de ello, no fue posible hallar datos que dieran cuenta de intenciones reales de establecer una política estatal que reconozca el valor y la necesidad de los REA.

E. Uruguay

La Constitución uruguaya establece la gratuidad de la enseñanza oficial, primaria, media, superior, industrial y artística, y de la educación física. Por su parte, la Ley General de Educación de Uruguay (LGEUy) establece que el Estado es el responsable de proveer los recursos necesarios para asegurar el derecho a la educación (artículo 19). Aunque dicha disposición no determina un porcentaje mínimo a destinar para la financiación de este sector, el artículo 41 de la LGEUy contempla la dotación de los recursos necesarios para que los establecimientos educativos logren los objetivos de su proyecto educativo¹¹².

El gasto público en educación se ha incrementado en los últimos años pasando del 3.2% del PIB en 2004 al 4.5% en 2011¹¹³. El Gráfico 9 ilustra la evolución de ese gasto en dicho periodo.

De acuerdo a las fuentes consultadas, el 77.5% del presupuesto educativo de 2013, recibido por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), se destina principalmente al pago de salarios de personal docente¹¹⁴. Lo que implica que “8 de cada 10 pesos invertidos en la ANEP están destinados a salarios”¹¹⁵. Por lo tanto, es de suponer que el restante porcentaje es destinado a la inversión en el sector y dentro de ésta se encontraría la dotación de recursos educativos.

1. Textos escolares y libros

El Estado uruguayo cumple un importante papel como regulador y promotor de la industria editorial mediante el abaratamiento del costo del papel y de las exenciones tributarias previstas en la Ley del Libro¹¹⁶. A pesar de esto, el Estado es uno de los principales compradores del mercado editorial, en especial, de libros de texto para el abastecimiento de bibliotecas y centros de estudio. No obstante, actúa como editor de textos didácticos, principalmente para libros de segundo, tercer y cuarto año de primaria, compitiendo con la industria nacional¹¹⁷.

Los datos hallados en la presente investigación no permiten concluir que exista un procedimiento específico tendiente a determinar cómo se realiza la compra de materiales educativos por parte del Estado. La información que se ha analizado solo da indicios de un procedimiento de licitación pública para la producción y adquisición de libros de texto. Pero no hay claridad sobre la regularidad con la que éstos se adquieren, salvo por los programas concretos impulsados principalmente por la ANEP y por sus diferentes consejos, a saber, el Consejo Directivo Central, de Educación Inicial y Primaria, de Educación Media Básica, de Educación Media Superior y de Educación Técnico-Profesional.

Como parte del “Plan Nacional de Lectura”, vigente desde el año 2005, el Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay (MECUy) se ha enfocado en la promoción de la lectura a través del fomento de bibliotecas populares o espacios de lectura en zonas de pobreza, dotación de acervos bibliográficos, sensibilización social, desarrollo de investigaciones y asesoramiento en el área de

112. Muñoz, op. cit. (nota 45), p. 41.

113. Ministerio de Educación y Cultura (2012). *Anuario Estadístico de Educación*. Uruguay, p. 167. Disponible en <http://educacion.mec.gub.uy/boletin/Anuario2011/ANUARIO%202011%20-%201-2-13.pdf>.

114. Charquero, Gonzalo (2012, 18 de junio). “En el año 2013 salarios se llevarán el 77.5% del presupuesto educativo”, en *El Observador*. Disponible en <http://www.elobservador.com.uy/noticia/226317/en-el-ano-2013-salarios-se-llevaran-el-775-del-presupuesto-educativo>.

115. Ministerio de Educación y Cultura, op. cit. (nota 113), p. 166.

116. Ley 15.913 de 27 de noviembre de 1987.

117. Ministerio de Educación y Cultura et al. (2009). *Conglomerado Editorial – Plan de Refuerzo de la Competitividad*. Uruguay, p. 23. Disponible en http://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/5535/1/conglomerado_editorial_plan_refuerzo_de_la_competitividad.pdf.

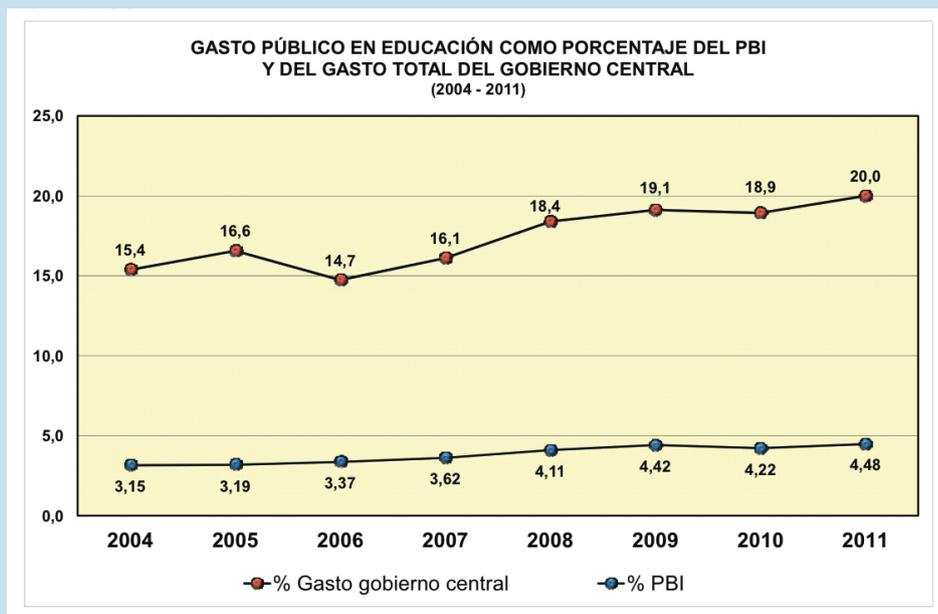


Gráfico 9. Gasto público en educación como porcentaje del PBI y del gasto total del gobierno central (2004-2011).

Fuente: Ministerio de Educación (2012). *Anuario Estadístico de Educación. Uruguay*, p. 167.

lectura y TIC¹¹⁸. El Plan integra, además, la adquisición y distribución de libros. De acuerdo a información emitida por la Coordinadora del Plan Nacional de Lectura, el Ministerio de Educación y Cultura destina cerca de un millón de pesos uruguayos anuales (aproximadamente 47 mil dólares) en la compra de libros, aunque también recibe donaciones¹¹⁹. Por ejemplo, en el año 2012, el Banco de la República Oriental del Uruguay donó 4.500 textos de estudio, que fueron destinados a la Universidad del Trabajo del Uruguay.

Diferenciándose levemente de los otros países analizados, Uruguay no solo es cliente del mercado editorial sino que también es competidor, pues dedica parte de sus recursos a la edición de textos escolares. Tal vez esta experiencia puede ser de utilidad para una futura adopción de los principios enunciados en la Declaración de París, aunque habrá que estimar posibles implicaciones y/o efectos en un país productor de papel.

2. Educación y las TIC

Con miras a avanzar en la Sociedad de la Información y del Conocimiento, en Uruguay se creó el “Plan de Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea” (Plan Ceibal)¹²⁰. El Plan Ceibal es una política educativa de inclusión de las TIC original y sin precedentes en el mundo. Consiste en la entrega de un computador portátil de forma universal mediante la modalidad 1:1. La distribución de estos computadores no constituye un fin en sí mismo, sino que hace parte de una propuesta pedagógica tendiente a la promoción de la equidad y a la disminución de la brecha digital existente, para brindar una mayor calidad en la educación y promover el acceso a la cultura¹²¹.

Gracias a las acciones ejecutadas, el 100% de las escuelas primarias públicas del país han sido cubiertas, y desde el año 2010 se inició la ampliación a otros niveles educativos (educación media, tecnológica, inicial y formación docente)¹²². Las

118. Ceretta Soria, María G. (2012). *Políticas y planes de lectura: El caso de Uruguay*. La Plata, Argentina, Universidad de la Plata, p. 47. Disponible en http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5319/pr.5319.pdf.

119 “MEC invierte anualmente 1 millón de pesos en libros” (2013, 12 de marzo), en *La República*. Disponible en <http://diariolarepublica.net/mec-invierte-anualmente-1-millon-de-pesos-en-libros>.

120. Decreto presidencial 144/007 de 18 de abril de 2007.

121. Sunkel, Guillermo y Trucco, Daniela (eds. 2012). *Las tecnologías digitales frente a los desafíos educación inclusiva en América Latina. Algunos casos de buenas prácticas*. Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, p. 128. Disponible en <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/48484/LasTecnologiasDigitales.pdf>.

122. Lamschtein, Susana y Rivoir, Laura (2012). *Cinco años del Plan Ceibal: algo más que una computadora para cada niño*. Uruguay, Unicef. p. 38. Disponible en <http://www.unicef.org/uruguay/spanish/ceibal-web.pdf>

escuelas privadas han podido integrarse, pero no de manera gratuita.

Esta iniciativa ha estado asociada a programas de capacitación para 25.000 docentes de primaria, educación media y formación docente, en forma presencial o en línea. Además, ha estado acompañada por la gestión de entidades como la Administración Nacional de Telecomunicaciones, responsable del desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones en el país. Con la pretensión de que todo el estudiantado tenga conectividad a una distancia inferior a 300 metros de su casa, el Plan Ceibal ha conseguido conectar a Internet:

2.100 escuelas públicas (99% del total de las escuelas), 58 centros de educación inicial, 250 liceos (99% del total de liceos con ciclo básico), 103 centros de la Universidad del Trabajo del Uruguay y también a 94 colegios privados.

Además, la conexión ha cubierto a centros de educación no formal, instituciones de atención a niñas y niños en situación de calle, barrios de atención prioritaria, complejos habitacionales y espacios públicos.

De otra parte, en Uruguay no existe una política consolidada de recursos educativos abiertos, ni es regular el uso de licencias abiertas. Esto ocurre de forma aislada y sin una articulación sistemática. La encuesta efectuada por la Unesco y por el Commonwealth of Learning a varios gobiernos alrededor del mundo da cuenta de una serie de datos sobre Uruguay, a saber, (1) que el portal “Uruguay Educa” proporciona acceso a recursos educativos abiertos para profesores; (2) que se han realizado una serie de videos sobre ciencia que han sido transmitidos en la televisión nacional de Uruguay y en YouTube; y (3) que el Plan Ceibal incluye el desarrollo y el uso de los REA como una herramienta de apoyo a las actividades de clase y al aprendizaje independiente. Si bien esta información no coincide del todo con los términos de uso del portal “Uruguay Educa”, que no hace ninguna mención de los REA, sí es posible encontrar algunos recursos con licencias flexibles tales como las licencias Creative Commons¹²³.

El Plan Ceibal, programa ampliamente reconocido alrededor del mundo y que ha podido alcanzar metas importantes, aún carece de un acercamiento completo al concepto de REA. No obstante, la experiencia uruguaya con el Plan Ceibal es tal vez un primer paso que ha dejado pavimentado el camino para la futura adopción e incorporación de una política estatal sobre REA.

Conclusiones

A lo largo de este estudio se han recorrido aspectos generales sobre los procesos de desarrollo y adquisición de textos escolares y libros destinados a los sistemas de educación nacional de cinco países latinoamericanos. Difícilmente se puede decir que las políticas estatales sobre adquisición de recursos educativos están en concordancia con los principios enunciados en la Declaración de París. Sin embargo, algunas iniciativas o programas se aproximan tímidamente al movimiento de los REA, pero aún queda mucho camino por transitar.

Algunos de los países estudiados han incrementado su inversión en educación en forma sostenida —mas no exponencialmente— durante los últimos años. Chile y Paraguay, no obstante, se distancian de esta tendencia, pues, de acuerdo a las cifras reportadas, sus esfuerzos no han sido suficientes. Aunque no hay datos concretos sobre el gasto en la provisión de materiales educativos, lo que queda claro es que los países adquieren y ofrecen a las y los estudiantes de educación básica y media, materiales de educación gratuitos, pero no han pensado en ir más allá de esta opción. En la producción de tales materiales todos los países han diseñado esquemas de adquisición de textos escolares y libros que dependen de la oferta comercial. Algunos proyectos aislados proponen, desde el inicio, el desarrollo del texto y costean su producción. Sin embargo, son excepciones que, en todo caso, a la hora de contratarse se siguen adquiriendo como productos finales sujetos a las lógicas de la adquisición comercial.

Una de las principales dificultades enfrentadas a la hora de hacer este análisis fue la ausencia de información de los ministerios de educación nacionales sobre los detalles del gasto. En cierta manera existió la disposición de las y los funcionarios por proveer los datos necesarios para identificar detalles del gasto existe, pero la comunicación no fue enteramente satisfactoria. Sin embargo, parece que esto se debe a que los propios países no tienen sistematizada esta información de un modo que pueda ser fácilmente identificada.

A partir de los datos hallados, se sabe que la inversión en educación está sustancialmente relacionada con gastos administrativos y de funcionamiento. Como ya se ha podido apreciar, este gasto oscila entre el 75% y 95% del presupuesto educativo. Si se considera que el porcentaje restante incluye también los subsidios o transferencias para entidades privadas (estudiantes/hogares y otras entidades privadas) y el gasto en la adquisición de

123. Véase el sitio web del portal “Uruguay Educa” en <http://www.uruguayeduca.edu.uy>.

recursos educativos, entre otros, puede suponerse que la proporción dedicada a la dotación de textos escolares no debe significar un gasto desmesurado.

Efectivamente, como norma general, se observa que los países objeto de estudio no desarrollan materiales, no son productores de contenido. Son, esencialmente, consumidores del mercado editorial. El modelo de gasto en textos escolares en la región es el de adquisición o compra de bienes, con algunas variantes en los procedimientos. En general, la dotación de textos escolares responde a esquemas de adquisición de bienes por parte de la administración pública, que se concretan frecuentemente en modelos estandarizados como el de licitación pública. Bajo esta lógica, el Estado se ha convertido en un agente pasivo del mercado editorial, otorgándole un fuerte poder económico a la industria editorial escolar. Esta situación no es negativa en sí misma, pero sí podría aprovecharse de una mejor manera para desarrollar modelos de mutuo beneficio. Modelos en donde el Estado podría apoyarse y desarrollar a la industria, pero respondiendo a las necesidades propias de la educación y que exploren los postulados de la Declaración de París.

A pesar de lo marginal del gasto en adquisición de textos escolares pudo establecerse que es un porcentaje sustancial dentro de los mercados editoriales de cada país. Además, llama la atención que en las cifras globales la participación de las editoriales extranjeras presenta una tendencia importante. Consideración especial debería darse a la creciente presencia de editoriales transnacionales en el mercado de Argentina, que ya alcanza un 35%, y a las editoriales españolas que acaparan el 25% del mercado en Colombia y el 47% en Chile, por ejemplo.

Los cinco países han empezado a desarrollar lo digital en el sector educativo. En este sentido el segundo principio de la Declaración de París —“Crear entornos propicios para el uso de las TIC”—, parece ser el que más ha avanzado en la región. Para todos existe un interés político por avanzar y priorizar el sector. Sin embargo, solo Uruguay y Colombia relacionan esto de alguna manera con aproximaciones a lo abierto, con ideas que podrían asociarse más fácilmente con el concepto REA. Los países analizados se han preocupado por pensar más allá de la adquisición de recursos educativos gratuitos y su provisión, considerando también la forma como tales recursos circularán en el entorno digital. Si bien todos los países forman parte de iniciativas como la de los portales educativos nacionales, la preocupación esencial es alimentarlos con recursos a los que la población tenga acceso gratuito, lo que deja en segundo plano el tipo de licenciamiento adoptado.

En la exploración de los entornos digitales, los gobiernos empiezan a pensar más allá de la gratuidad. Esto es palpable en los proyectos de produc-

ción/adquisición de estos materiales, en donde los gobiernos están reproduciendo, con algunos ajustes, los esquemas de adquisición de material educativo para lo digital desde sus experiencias en lo análogo. Uruguay, en el contexto del Plan Ceibal, viene negociando licencias para usar el material por un periodo de dos años. Colombia y Argentina están explorando concursos para el desarrollo de recursos educativos digitales en los que piden cesión de derechos, pensando que, dado que financian la producción, pueden pedir el control sobre la forma como se usarán a futuro estos desarrollos. Colombia, además, tiene acuerdos de cooperación para producir contenidos y aplicaciones, aunque no dan cuenta de que tipo de licenciamiento aplicarán. Sin embargo, ninguno tiene los alcances de un proyecto de REA.

De los datos recopilados se puede deducir que el gasto público para la adquisición de materiales educativos no hace parte de una política pública. Por el contrario, queda a merced de la administración de turno, que promueve iniciativas y proyectos en ausencia de lineamientos generales. En este campo el único ejercicio que ha avanzado es la *Estrategia Nacional para Recursos Educativos Digitales de Colombia*, en donde al menos se ha incluido la reflexión sobre la reutilización futura.

La reducción de la brecha digital parece ser el fin último de las políticas estatales sobre las TIC y la educación. En este sentido, los países del estudio se han inclinado por la modalidad 1:1 o un portátil por alumno (*One Laptop Per Child*) para el acceso de las y los estudiantes de educación básica. Es una política clara en Uruguay, Argentina y Paraguay. Mientras que en Chile se presenta una variación del mismo, pues busca atender problemas de aprendizaje en lengua y matemáticas repartiendo un portátil por estudiante en el aula. En cambio, el Ministerio de Educación Nacional de Colombia se ha distanciado de esta aproximación pedagógica por considerar que los resultados en otras geografías no son los mejores. Pese a esto, Colombia se enfrenta a la implementación de políticas descoordinadas, en donde el Ministerio de las TIC se encuentra en campaña nacional repartiendo tabletas a estudiantes de niveles básico y medio.

De otra parte, los sistemas de educación siguen dependiendo del texto físico. Varias razones pueden esgrimirse para explicar lo anterior. De un lado, las instituciones educativas de los países analizados, en su mayoría, siguen ancladas en los tradicionales sistemas de enseñanza. Otro motivo puede que sea la brecha digital que se suma a los altos índices de inequidad social en la región. A pesar de los grandes esfuerzos por introducir las tecnologías digitales en los procesos educativos, la apropiación aún no ha sido totalmente efectiva. La desconfianza en los contenidos digitales y la falta de habilidades para hacer un uso pedagógico de las TIC por parte del profesorado también pueden explicar la preeminencia del texto físico.

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 manifiestos 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

esfuerzos por utilizar TIC en el aula de clase. Trabajar en la difusión de las características de los REA, que son las que pueden potenciar y crear un verdadero impacto diferencial, especialmente en la instrumentalización de las TIC, debe ser una meta de los gobiernos y la sociedad civil para conseguir verdaderos cambios.

Anexo

Gráficos

Gráfico 1. Gasto público en educación como proporción del PIB (2000-2008). Fuente: Base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS). Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002158/215880s.pdf>.

Gráfico 2. Public Spending on Education and Performance in PISA. Fuente: OECD (2008). "Improving the Quality of Public Spending: The Case of Education", en *Latin America Economic Outlook 2009*, p. 16. Disponible en <http://www.oecd.org/dev/americas/41577384.pdf>.

Gráfico 3. Puntaje promedio en la prueba PISA de lectura, según nivel de inversión por estudiante de primaria y secundaria, 2009. Fuente: 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)?*. Washington, DC, EEUU, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina en América Latina y el Caribe, p. 50. Disponible en http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/Preal_PISA_SP_Lowres.pdf.

Gráfica 4. Puntajes promedio en la prueba PISA de matemática según nivel de inversión por estudiantes de primaria y secundaria, 2009. Fuente: 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)?*. Washington, DC, EEUU, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina en América Latina y el Caribe, p. 51. Disponible en http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/Preal_PISA_SP_Lowres.pdf.

Gráfico 5. Puntaje promedio en la prueba PISA de lectura, según nivel de inversión por estudiante de primaria y secundaria, 2009. Fuente: 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)?*. Washington, DC, EEUU, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina en América Latina y el Caribe, p. 51. p. 52. Disponible en http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/Preal_PISA_SP_Lowres.pdf.

Gráfico 6. Participación de las editoriales en procesos de compra, 2008. Fuente: Ministerio de Educación (2009). Presentación sobre "Textos Escolares: un mercado amplio, estable y transparente". Disponible en http://portal.textosescolares.cl/imagen/File/Centro_Documentacion/Presentaciones/Textos_Escolares_Chile.ppt.

Gráfico 7. Participación de las editoriales en proceso de compra en 2008. Fuente: Ministerio de Educación (2009). Presentación sobre "Textos Escolares: un mercado amplio, estable y transparente". Disponible en http://portal.textosescolares.cl/imagen/File/Centro_Documentacion/Presentaciones/Textos_Escolares_Chile.ppt.

Gráfico 8. Histórico presupuesto de inversión del MEN, 2006-2013 (cifras en pesos corrientes). Fuente: Ministerio de Educación (s.f.). *Rendición de cuentas Diciembre 2011-Septiembre 2012*. Colombia, p. 91. Disponible en http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-194741_archivo_pdf_informe_octubre19.pdf.

Gráfico 9. Gasto público en educación como porcentaje del PBI y del gasto total del gobierno central (2004-2011). Fuente: Ministerio de Educación (2012). *Anuario Estadístico de Educación*. Uruguay, p. 167. Disponible en <http://educacion.mec.gub.uy/boletin/Anuario2011/ANUARIO%202011%20-%201-2-13.pdf>.

Tablas

Tabla 1. Venta de ejemplares. Fuente: Cámara Colombiana del Libro (2011). *Encuesta del Libro en Colombia 2011*. Colombia, p. 10. Disponible en <ftp://ftp.camlibro.com.co/Estadisticas/Presentacion%20Estadisticas%202011.pdf>.

Tabla 2. Producción total de ejemplares por subsector. Fuente: Cámara Colombiana del Libro (2011). *Encuesta del Libro en Colombia 2011*. Colombia, p. 20. Disponible en <ftp://ftp.camlibro.com.co/Estadisticas/Presentacion%20Estadisticas%202011.pdf>.

Tabla 3. Importaciones por países de origen sector editorial. Fuente: Cámara Colombiana del Libro (2011). *Encuesta del Libro en Colombia 2011*. Colombia, p. 39. Disponible en <ftp://ftp.camlibro.com.co/Estadisticas/Presentacion%20Estadisticas%202011.pdf>.

Sobre nuestro socio:



La Fundación Karisma es una organización de la sociedad civil colombiana fundada en 2003 y con sede en Bogotá. Su misión es apoyar y difundir el buen uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en la sociedad colombiana, buscando su apropiación responsable y reflexiva en los diversos sectores de la sociedad. Desde sus orígenes su trabajo se ha centrado en el uso de las TIC en procesos de aprendizaje y los retos de las tecnologías digitales. También se ha dedicado a proyectos de innovación social asociados con las TIC. Estas labores han sido el puente para pensar en el marco digital desde un acercamiento de derechos humanos y buscar incidir en políticas públicas.



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Durante la última década, el rápido avance de las tecnologías permite que sea extremadamente fácil para las personas crear y compartir materiales. El desarrollo de las licencias abiertas y los recursos educativos abiertos (REA) ayuda a abordar este tema, transformando y cuestionando el paradigma actual.

La Declaración de París sobre los Recursos Educativos Abiertos (2012) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) entiende que estos recursos incluyen todos los materiales de enseñanza, aprendizaje o investigación en el dominio público o publicados con una licencia abierta, para ser utilizados, adaptados y distribuidos gratuitamente.

En el informe *Gasto público en la educación de América Latina, ¿puede servir a los propósitos de la Declaración de París sobre los Recursos Educativos Abiertos?*, las autoras identifican y analizan las políticas públicas a través de la inversión y gastos que los gobiernos de Argentina, Chile, Colombia, Paraguay y Uruguay declaran hacer en el desarrollo y adquisición de textos escolares, libros y contenidos digitales para la educación básica y media (K-12). El propósito es reconocer y proponer acciones para una ruta de acción hacia políticas que aprovechen los postulados de la Declaración.

Oficina de la UNESCO en Montevideo
Sector Comunicación e Información
Luis Piera 1992, Piso 2
Montevideo 11200, Uruguay
www.unesco.org.uy
montevideo@unesco.org.uy
tel. (598) 2413 2075
fax (598) 2 413 2094