

EL FINANCIAMIENTO DEL DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

foto: AGÊNCIA BRASIL

Realización:



Campana
Latinoamericana
por el Derecho
a la Educación

Con el apoyo de:



OXFAM IBIS

Realización

Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación

Apoyo

Oxfam IBIS

Texto

Elisângela Fernandes, Fabíola Munhoz, Gustavo Paiva

Revisión

Natalia Uval

Coordinación editorial

Camilla Croso y Fabíola Munhoz

Diseño gráfico

Adesign

Comité Directivo de la CLADE

Action Aid

Agenda Ciudadana por la Educación de Costa Rica

Campaña Argentina por el Derecho a la Educación

Campaña Boliviana por el Derecho a la Educación

Campaña por el Derecho a la Educación de México

Federación Internacional Fe y Alegría

Oxfam IBIS

Organización Mundial de Educación Preescolar - Región América Latina (OMEP-Latinoamérica)

Reagrupación Educación para Todos y Todas (REPT) Haití

Febrero de 2021**Oficina de la CLADE**

Av. Prof. Alfonso Bovero, 430, cj. 10

Perdizes, São Paulo - SP - CEP 01254-000, Brasil

Teléfono: 55 11 3853-7900

E-mail: clade@redclade.org

www.redclade.org

Se permite la reproducción parcial o total de este documento, siempre y cuando no se altere el contenido del mismo y se mencione la fuente.

EL FINANCIAMIENTO DEL DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Realización:



Campana
Latinoamericana
por el Derecho
a la Educación

Con el apoyo de:



OXFAM IBIS

La educación es un derecho humano fundamental reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y consagrado por un amplio conjunto de marcos legales internacionales, que incluyen el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Protocolo de San Salvador de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos; y otros más recientes, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible ([ODS](#)) y la Agenda de Educación 2030.

Los Estados signatarios de esos acuerdos tienen el deber de respetar, proteger y realizar dicho derecho humano, garantizando que la educación sea disponible, accesible, aceptable y adaptable, como lo señala la Observación General N° 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas. Es decir, que los Estados deben garantizar, a toda su población, una educación en condiciones de universalidad, gratuidad, calidad y libre de toda forma de discriminación.

El monitoreo de los avances de los Estados latinoamericanos y caribeños en la garantía del derecho humano a la educación en este momento es aún más relevante, considerando:

1. El compromiso de los países de la región con la Agenda de Educación 2030 y las metas de Educación 2030 ([Declaración de Incheon y Marco de Acción para la Educación](#)), así como la [Carta de Lima](#) (2014), según las cuales los Estados se comprometen a asignar un financiamiento justo de al menos el 6% del Producto Interno Bruto (PIB) y del 20% del presupuesto nacional al sector educativo, tal como se viene recomendando a nivel internacional desde hace varios años.
2. La [Declaración de Buenos Aires](#) de enero de 2017, en la que las Ministras y los Ministros de Educación de Latinoamérica y del Caribe acordaron orientaciones estratégicas y tomaron decisiones relativas a los mecanismos de coordinación regionales necesarios para lograr las metas educativas hacia 2030.
3. El compromiso asumido por los países de la región sobre el financiamiento educativo en el posicionamiento conjunto adoptado al final de la Conferencia de la Alianza Mundial por la Educación (AME), en Dakar, Senegal, cuando los países ampliaron el compromiso de asignación de recursos para la educación en el período 2018-2020, hasta llegar al 20% del gasto público, bajo los parámetros de la Agenda de Educación 2030.

4. La [Declaración de Bruselas](#), adoptada en la Reunión Mundial de Educación (GEM 2018), en la que los Estados reafirmaron los compromisos claves con las metas globales de Educación 2030, para garantizar el aprendizaje a lo largo de toda la vida, la educación de jóvenes y adultos, y promover el reconocimiento, la validación y la acreditación de la educación no formal e informal.
5. Los impactos de la pandemia de la COVID-19 en los países de la región y en la vida de más de 165 millones de estudiantes en Latinoamérica y el Caribe determinaron que el acceso al derecho humano a la educación se [viera total o parcialmente interrumpido](#) por largos períodos en el 2020. La situación, aún en proceso en la región, demandará de los Estados esfuerzos extras y todavía más financiamiento, en el futuro próximo, para proteger y asegurar los derechos humanos de niñas y niños, adolescentes y personas jóvenes y adultas, especialmente su derecho a la salud y la educación.

Para apoyar el monitoreo y la actuación de la sociedad civil por la garantía de un financiamiento justo y adecuado para la educación, en este contexto, la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE), red plural que trabaja por la realización de dicho derecho fundamental, actualizó los datos del [Sistema de Monitoreo del Financiamiento del Derecho Humano a la Educación en América Latina y Caribe](#). La plataforma, lanzada en 2017 con apoyo de Oxfam Novib, Oxfam IBIS, Ayuda en Acción y Alianza Mundial por la Educación - GPE), presenta datos comparativos y análisis sobre el financiamiento educativo público en 20 países de Latinoamérica y el Caribe, para un período de más de veinte años, entre 1998 y 2019. La información recopilada puede ser consultada de manera individual para cada país, o de modo comparado a nivel regional. Además, se organiza en tres dimensiones de análisis: **esfuerzo financiero público, disponibilidad de recursos por persona en edad escolar y equidad en el acceso escolar**.

La **primera dimensión (esfuerzo financiero público)** refiere a la cantidad global de recursos que cada país asigna al sistema educativo público, como parte del presupuesto total del gobierno y de la riqueza nacional (Producto Interno Bruto - PIB). Los datos de estos dos indicadores (1-gasto en educación en relación al PIB; y 2-gasto en educación en relación al presupuesto público total) analizados en este texto, se obtuvieron de la base de datos del Instituto de Estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UIS/UNESCO)¹.

1. La última consulta a dicha base de datos fue realizada el 11 de mayo de 2020, de manera que los datos del Sistema de Monitoreo del Financiamiento del Derecho Humano a la Educación en América Latina y el Caribe, así como este análisis, no incluyen cualquier actualización realizada en la fuente posteriormente a la fecha mencionada.

La **segunda dimensión (disponibilidad de recursos)** se centra en observar los recursos públicos disponibles para cada persona en edad escolar. Es una medida per cápita del presupuesto educativo disponible, teniendo en cuenta no solamente a quienes se encuentran en la escuela, sino también a aquellas personas que aún no han sido incorporadas al sistema educativo, considerándose los niveles de educación preprimaria, primaria y secundaria. Las informaciones de esta dimensión se presentan en dólares PPP a precios constantes de 2017, y resultan de un cálculo cruzado entre el Gasto en Educación calculado a partir del PIB (Banco Mundial – Indicadores de Desarrollo Mundial) y la distribución porcentual del gasto educativo por los niveles pre-primaria, primaria y secundaria, según datos del Instituto de Estadísticas de UNESCO, dividiéndose posteriormente este valor por la población en edad escolar, según datos también del UIS/UNESCO².

La **tercera dimensión**, a su vez, aborda la perspectiva de la **equidad en el acceso escolar**, en particular observando la diferencia entre las tasas de asistencia escolar del quintil de ingresos más altos y del quintil de ingresos más bajos de la población de cada país. Esta dimensión trata de aproximarse a las desigualdades históricas que han operado en nuestros sistemas públicos de educación, debido, entre otras razones, a una inadecuada disponibilidad de recursos que garanticen el acceso a la educación en condiciones de igualdad para todas las personas. La información de asistencia escolar por rango de edad, zona y quintiles de ingreso se obtuvo de la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)³.

Con esta herramienta, la CLADE busca fortalecer y apoyar la actuación y participación de la sociedad civil organizada de Latinoamérica y el Caribe en procesos de seguimiento al presupuesto público, producción de conocimiento e incidencia política, con miras a que los Estados dediquen recursos financieros suficientes y adecuados, de manera progresiva, al sistema educativo público y rindan cuentas periódicamente a la ciudadanía sobre estos gastos públicos, estableciendo mecanismos de participación de la sociedad civil en la definición del presupuesto educativo y su seguimiento. Además, para que los Estados cumplan los compromisos internacionales, garantizando la gratuidad educativa, protegiendo los recursos que ya estén asignados para este

2 La última consulta a dichas bases de datos fue realizada el 13 de mayo de 2020, de manera que los datos del Sistema de Monitoreo del Financiamiento del Derecho Humano a la Educación en América Latina y el Caribe, así como este análisis, no incluyen cualquier actualización realizada en las fuentes posteriormente a la fecha mencionada.

3 La última consulta a dicha base de datos fue realizada el 13 de mayo de 2020 para los años de 2000 a 2018; y 9 de julio de 2018 para los años 1998 y 1999, de manera que los datos del Sistema de Monitoreo del Financiamiento del Derecho Humano a la Educación en América Latina y el Caribe, así como este análisis, no incluyen cualquier actualización realizada en la fuente posteriormente a 13 de mayo de 2020.

campo y ejecutándolos de manera oportuna, transparente, igualitaria y sensible al reto de superar las desigualdades y asegurar y priorizar el derecho a la educación de los grupos históricamente marginados, como son las mujeres, indígenas, personas jóvenes y adultas, personas con discapacidad, afrodescendientes, entre otros.

Esfuerzo financiero público

Los datos del sistema de monitoreo apuntan a desafíos para la región en lo que toca a la dimensión de “esfuerzo financiero público”, considerando el porcentaje de las riquezas nacionales que los Estados latinoamericanos y caribeños asignan al sistema educativo. De acuerdo a los datos más recientes del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo y del Instituto de Estadísticas de la UNESCO (UIS/UNESCO), de los 20 países de la región, sólo Cuba, con el 8,03% del PIB en el 2018; Costa Rica, con el 7,03% del PIB en el mismo año; Brasil, con el 6,24% del PIB en 2015; y Honduras, con el 6,08% del PIB en 2018, lograron alcanzar el valor de referencia para este indicador, de al menos 6% del PIB, como fue acordado por los Estados de América Latina y Caribe con la firma de la Agenda de Educación 2030.

Bolivia y Venezuela, con el 7,29% y 6,87% del PIB de inversión en educación, respectivamente, también alcanzarían el valor de referencia, pero los datos disponibles para los países en las plataformas internacionales consultadas están demasiado desfasados, datando de 2014 y de 2009, respectivamente, lo que dificulta saber si los Estados cumplen actualmente el nivel mínimo. Inclusive, no existían datos sobre los dos indicadores de la dimensión “Esfuerzo Financiero Público”, para Bolivia y Venezuela, en la base de datos de UIS/UNESCO consultada el 11 de mayo de 2020. Por tanto, para realizar un análisis de los dos países se optó por mantener los datos anteriores del estudio para esta dimensión, consultados en la misma fuente el 9 de julio de 2018.

Argentina, con el 5,46% en 2017, y Chile, con 5,4% en el mismo año, presentaron datos próximos al valor de referencia. El peor resultado para el indicador fue de Haití, con una inversión de 2,78% del PIB en 2018, último año para el cual había datos disponibles del país en la plataforma de UIS/UNESCO.

Considerando las tendencias observadas en los últimos años para los 20 países analizados, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Uruguay presentaron trayectorias de crecimiento del porcentaje del PIB invertido en educación, al menos según los datos disponibles. En Costa Rica, en especial, se observó un crecimiento de 4,92% del PIB en 2008 a 7,03% del PIB en 2018. Por otro lado, Cuba, Panamá y Paraguay

presentaron tendencias de disminución en el valor en los últimos años y los demás países mantuvieron porcentajes más o menos estables a lo largo de los últimos años.

En lo que toca al indicador de gasto en educación como porcentaje del gasto público total, los Estados de la región se comprometieron en la Agenda de Educación 2030 a garantizar un mínimo del 20% del presupuesto público total para la educación. Alcanzaron o sobrepasaron este valor de referencia, con los datos más recientes para cada país, Chile (en 2016 y 2017), Costa Rica (desde 2003 hasta 2018), Guatemala (desde 2011 hasta 2018), Honduras (en 2014 y 2015) y Venezuela (2009). Costa Rica alcanzó el mayor porcentaje, con más de 26% del presupuesto público total invertido en educación en 2018, a pesar de que el valor disminuyó en relación a 2017, cuando el porcentaje pasó del 30%. Bolivia superó el valor de referencia en 2009 y 2010, cuando alcanzó un porcentaje de más del 24% de gasto en educación como porcentaje del gasto público total. Pero de ahí hasta 2014, presentó una tendencia a la baja y el gasto descendió a un porcentaje de poco más del 16% (16.84% en 2014)⁴.

La tendencia observada en este indicador para los últimos diez años, según los datos disponibles, es de crecimiento para Brasil, Chile, Costa Rica, Haití y Honduras. En el mismo período, el gasto en educación como porcentaje del gasto público total se mantuvo estable, con pequeñas variaciones al alza o a la baja de un año a otro, en Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay y Uruguay. Argentina, Cuba, El Salvador y Nicaragua tuvieron una trayectoria de disminución del gasto en educación respecto al presupuesto total en los últimos diez años. Por su parte, República Dominicana y Venezuela no tenían datos disponibles para el indicador en los últimos años.

Disponibilidad de recursos

El análisis regional de los datos disponibles en el sistema de monitoreo enseña aspectos aún más preocupantes en lo que refiere a la dimensión de “disponibilidad de recursos”. De los 20 países de la región que se toman en cuenta en el sistema, ninguno ha logrado alcanzar el valor de referencia adoptado para esta dimensión, que es de US\$ 6.899,4 (en dólares PPP constantes de 2017) al año por persona en edad escolar, correspondiente al promedio que la mitad de los países con menos ingresos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) invirtieron por estudiante en 2016.

⁴ Es importante recordar que no existían datos del indicador “inversión en educación como porcentaje del presupuesto público total” para Bolivia y Venezuela, en la base de datos de UIS/UNESCO consultada el 11 de mayo de 2020. Así, para realizar un análisis de los dos países se optó por mantener los datos anteriores del estudio para esta dimensión, consultados en la misma fuente el 9 de julio de 2018.

Los países que llegaron más cerca del valor de referencia, según los datos más recientes disponibles, fueron Costa Rica, que dedicó, en promedio, US\$ 5.349,26 por cada persona en edad escolar en 2018; Chile, con el valor de US\$ 4.441,27 en 2017; y Argentina, con el valor de US\$ 4.089,42 en 2018. Otros dos países que presentaron valores de inversión por persona en edad escolar entre los más altos en la región fueron Uruguay (US\$ 3.540,09 por persona en 2017) y Brasil (US\$ 3.160,1 por persona en 2011), aunque en ambos casos los montos están por debajo de la mitad del valor de referencia. Bolivia, Haití y Venezuela no tenían datos suficientes para el cálculo del indicador y todos los demás países analizados invirtieron valores que correspondían a menos de un tercio del valor de referencia para esta dimensión.

Considerando los datos disponibles en las plataformas consultadas, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay presentaban la situación más preocupante con respecto a esta dimensión, puesto que sus valores no alcanzaban ni un sexto del valor de referencia adoptado. El promedio de inversión por persona en edad escolar para preprimaria, primaria y secundaria, en estos países, fue respectivamente de: US\$ 1.016,00 (en 2018), US\$ 629,47 (en 2018), US\$ 739,0 (en 2013), US\$ 421 (en 2010) y US\$ 1.064,85 (en 2016).

Por otro lado, es importante subrayar que se observaron incrementos progresivos en los valores en algunos países. Se destacan entre ellos: Costa Rica, que entre 2008 y 2018 pasó de un valor promedio de US\$ 2.621,5 por persona en edad escolar en 2008 a US\$ 5.349,26 en 2018. En el mismo período, Perú pasó de un valor de US\$ 790,2 al año invertido por persona en edad escolar a US\$ 1.694,66. Paraguay registraba un nivel de inversión de US\$ 592 por persona en edad escolar en 2007, y alcanzó el monto de US\$ 1.064,85 en 2018, mientras que Brasil más que dobló el valor entre 2004 y 2011, cuando el monto llegó a US\$ 3.160,1. Sin embargo, estos países aún están lejos de proveer los recursos suficientes y necesarios para garantizar una educación de calidad y gratuita para todas y todos.

En general, se observaron avances para la dimensión de disponibilidad en la mayoría de los 20 países de la región. Las excepciones son Argentina, que interrumpió en los últimos dos años de la serie histórica (2016 y 2017) una trayectoria anterior de décadas de aumentos progresivos en los recursos públicos disponibles por persona en edad escolar; Costa Rica, que ha reducido el valor entre 2017 y 2018; y Ecuador, que ha reducido el valor entre 2014 y 2015, último año con datos disponibles para el país en esta dimensión.

Equidad en el acceso escolar

Otro aspecto bastante preocupante en Latinoamérica y el Caribe es el impacto que la desigualdad de renta representa para el acceso a la educación en la región. Idealmente, no deberían existir diferencias de ningún tipo para la asistencia escolar entre franjas de la población con distintos niveles de ingreso. Para la dimensión de análisis “equidad en el acceso escolar”, el sistema de monitoreo utiliza datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que revelan que hay diferencias significativas entre las tasas de asistencia escolar del quintil con ingresos más altos y del quintil con ingresos más bajos de la población, tomándose como base de comparación la población urbana en la franja de 13 a 19 años de edad.

Los datos analizados en esta dimensión muestran que Honduras, México y Uruguay presentan una marcada desigualdad. Estos tres países registran el quintil que tiene más altos ingresos, con una asistencia escolar superior en 15 puntos porcentuales o más a la del quintil con menos ingresos. En Uruguay la diferencia entre los niveles de asistencia escolar de los dos quintiles llegaba a 20 puntos porcentuales en 2018, en México a 18,8 y en Honduras, donde poco más de la mitad de las personas entre los 13 y los 19 años con ingresos más bajos tenían acceso a la educación, la diferencia llegó a 19,8.

Los otros países de la región que presentaban una brecha de acceso a la educación superior a 10 puntos porcentuales en 2018 eran Argentina (11,1), Colombia (13,9), Costa Rica (14,4), El Salvador (11,8) y Panamá (10,7). Ecuador fue el país que presentó la diferencia más baja entre los dos quintiles analizados en lo que toca al acceso a la escuela en 2018: 2,5 puntos porcentuales.

Profundizando en las coyunturas nacionales

Además de dar a conocer y analizar los datos del Sistema de Monitoreo, la CLADE se propuso ampliar la reflexión, la investigación y el debate acerca del actual panorama del financiamiento educativo en América Latina y el Caribe, subrayando algunos puntos relativos a la coyuntura política y económica de algunos países de la región, así como sus impactos en la garantía del derecho humano a la educación, especialmente en el marco de los compromisos firmados por los Estados en las Agendas de Desarrollo Sostenible y de Educación 2030. Esta profundización buscó ampliar el debate, sobre todo, para los países en los que hay ausencia o escasez de datos actualizados para las dimensiones del Sistema de Monitoreo en las plataformas internacionales que se adoptaron como fuentes.

Así mismo, los números de las plataformas internacionales muchas veces no reflejan los desafíos que están por detrás del financiamiento en los países respecto a: la mala gestión y ejecución de los recursos; la no distribución de los montos de forma igualitaria entre diferentes regiones, escuelas y sujetos; la falta de inversiones en los campos y públicos educativos que más necesitan; la destinación de recursos al sector privado a partir de procesos de privatización y lucro en la educación pública; la falta de transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía sobre el gasto educativo; la ausencia de presupuestos participativos; los efectos de sistemas tributarios injustos y de la deuda pública en el achicamiento de los presupuestos educativos, etc.

En **Argentina**, si bien el presupuesto educativo anual asignado a partir del año 2005 fue creciente, el mandato respecto a la asignación anual del 6% del PIB sólo se alcanzó en el año 2015. A partir del año 2016 no se cumple con la meta del 6% del PIB y, cada año, disminuye más el presupuesto consolidado en % del PIB destinado exclusivamente a educación.

Según el estudio [El Derecho a la educación en números: ¿cuál es la inversión necesaria para cumplirlo en los próximos 10 años? \(2020\)](#), elaborado por Fundación SES y UNIPE, con el apoyo de UNICEF, la Campaña Argentina por el Derecho a la Educación y el GFE, la volatilidad económica argentina hace que la referencia del % de PIB no resulte una garantía para la asignación presupuestaria requerida. Al mismo tiempo, la ausencia de una coparticipación equitativa y solidaria entre los niveles de gobierno hace a la desigual distribución de los recursos entre las provincias e impacta directamente en la inversión que cada estudiante recibe para garantizar su derecho a la educación.

La inequitativa distribución del gasto educativo impacta directamente en el acceso al derecho a la educación de los niños, niñas y jóvenes. Cuanto menores son los presupuestos educativos, se construyen menos escuelas, se destinan menos fondos para el mantenimiento edilicio, se compran menos materiales pedagógicos, se otorgan menos becas. Al mismo tiempo, las condiciones de pobreza, trabajo infantil, embarazo adolescente afectan directamente las condiciones de acceso al aprendizaje repercutiendo negativamente en la población argentina en edad escolar.

Es por ello que se requieren nuevos instrumentos normativos en el país en base a un Acuerdo Educativo que tenga como centro al sujeto – estudiante y la justicia educativa como orientadora de la inversión requerida. Esto llevaría a un modelo de “Inversión Estudiante Equidad” (IEE), parámetro desarrollado por Fundación SES y UNIPE, con el apoyo de UNICEF, la Campaña Argentina por el Derecho a la Educación

y el GFE, para el costeo del presupuesto educativo necesario al cumplimiento de las metas previstas en la Ley de Educación Nacional y los compromisos asumidos por el país en el marco de la Agenda 2030.

En **Brasil**, desde 2015, las condiciones de funcionamiento de la educación brasileña se encuentran en deterioro, ante la brusca y constante reducción de su presupuesto, cuando se retiran recursos para el pago de personal. De un total de R\$114,9 mil millones (reales) en 2015, la Educación cuenta con una previsión presupuestaria para 2021 de R\$70,6 mil millones (reales), una reducción de 38,6%, que causa grave retroceso social al derecho a la educación de la población brasileña.

En 2016, Brasil cambió su Constitución para congelar las inversiones públicas en educación, salud y asistencia social durante 20 años. La Campaña Brasileña por el Derecho a la Educación, en alianza con otras organizaciones y movimientos sociales, cuestionó la legalidad de esta alteración constitucional ante la máxima instancia judicial del país y también ha denunciado la situación ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Este congelamiento significa, por ejemplo, dejar fuera de la escuela a 1,5 millones de niños, niñas y adolescentes que siguen sin acceso a la educación obligatoria en el país, según datos del Censo Escolar. También viene obstaculizando el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Educación, como la expansión de matrículas y la ampliación progresiva de la obligatoriedad de la educación básica, la reducción del analfabetismo, la mejora de la calidad educativa, la formación docente y la implementación de Costo Alumno Calidad (CAQ), mecanismo creado por la Campaña Brasileña por el Derecho a la Educación, que establece un gasto público mínimo necesario para que todas las escuelas en el país ofrezcan una educación de calidad.

En 2020, se incluyó el nuevo Fundeb (Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de Profesionales de la Educación) en la Constitución Federal. La Campaña Brasileña colaboró para mejorar esta propuesta de enmienda a la Constitución Federal que se aprobó el 25 de agosto de 2020 por unanimidad y se volvió la Enmienda Constitucional n° 108/2020. El texto aprobado contempló los puntos propuestos y defendidos por la Campaña, como el Costo Alumno-Calidad (CAQ) y el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Básica (Sinaeb). En un momento de profundos recortes de presupuestos en áreas sociales, con la implementación de políticas de austeridad, el nuevo Fundeb representa una esperanza para la educación pública, ya que a partir de 2021 el

porcentaje de contribución federal para el Fondo sube de 10 para 12%, y seguirá aumentando hasta alcanzar el 23% en 2026.

En **Chile**, antes de 1981, las escuelas, liceos y universidades eran en su gran mayoría públicos y el Estado financiaba su funcionamiento con un presupuesto siempre creciente de acuerdo a sus necesidades de operación y planes de desarrollo. Desde 1981 el Estado deja de financiar a las universidades públicas que deben comenzar a cobrar aranceles a sus estudiantes para sustentarse. Para quienes no puedan pagar, el Estado garantiza créditos.

Al poner precio a la educación básica y media de cada estudiante, como ya lo hacían los colegios privados, las ganancias de los proveedores privados quedaban ocultas como si fuesen uno más de los costos de proveer educación. Se presumía que el lucro y la competencia era el costo de mejorar la educación. En ese sentido, se incorpora durante el primer gobierno de la Concertación el financiamiento compartido, es decir pagar las correspondientes mensualidades a los establecimientos, que también pueden seleccionar a sus estudiantes segregándolos por capacidad de pago. Eso sucede hasta el día de hoy porque la ley de inclusión de 2015 redujo, pero no terminó con el copago. Así, se hace competir a los establecimientos públicos entre ellos y con los privados por obtener matrículas, los que comienzan a administrarse bajo la lógica empresarial. Los servicios de alimentación y limpieza, los materiales educativos y las capacitaciones docentes, pasan a ser producidos y comprados por empresas privadas (endoprivatización). El arancel que se paga a los establecimientos educacionales en la enseñanza obligatoria fue establecido de forma arbitraria y es insuficiente.

En Chile no existen estudios sobre los costos actuales del funcionamiento de las instituciones educativas ni de los de una educación ajustada a derecho. La iniciativa que más avanzó en este sentido (Foro por el Derecho a la Educación Pública, OPECH, Centro Alerta, Fundación SOL y UNESCO), estimó con las comunidades, que los establecimientos municipales de San Joaquín el año 2014 tenían un 50% de déficit en su presupuesto anual, tomando en cuenta los estándares internacionales del derecho a la educación.

En **Colombia**, a partir de 2009 se exige una mayor inversión en educación, lo que hace aumentar el gasto educativo y mantenerlo en alrededor de 4,5% del PIB hasta la actualidad. Sin embargo, las políticas de gasto del país se han concentrado en fomentar el acceso a la educación primaria apenas. Colombia actualmente enfrenta dos retos cruciales: cerrar las brechas existentes en términos de participación y mejorar la cobertura y calidad de la educación, en todos los niveles, para todas y todos.

Según datos de fuentes nacionales, sigue existiendo una brecha rural-urbano, por cuanto el mayor nivel educativo alcanzado en las zonas rurales es “Básica primaria”, seguido por “Ninguno”. El Censo Nacional Agropecuario (CNA) de 2014 encontró que solo el 2.1% de las personas que residen en zonas rurales tienen formación universitaria y de postgrado. La educación media, por su parte, presentó los niveles más bajos de cobertura y diferencias evidentes entre zonas, por ejemplo, en zonas urbanas alcanza el 48%, en la zona rural el 35%, en las zonas rurales dispersas el 26% y en las zonas de posconflicto el 30%. Los datos demuestran una alta cobertura, tanto bruta como neta, en primaria, pero un esfuerzo insuficiente en preescolar, secundaria y media.

Se hace necesario subrayar también que el conflicto interno colombiano ha tenido un impacto decisivo en todos los aspectos del desarrollo económico y social del país, incluida la educación. Los niveles de violencia han disminuido drásticamente; sin embargo, la tasa de homicidios del país sigue siendo alta. La niñez, las familias y las comunidades de las áreas con altos índices de violencia y conflicto armado están expuestas a amenazas, muerte, reclutamiento forzado para la guerra y exclusión del sistema social y educativo. Las oportunidades educativas en zonas de conflicto y para las personas desplazadas son limitadas, y en algunas partes, nulas. Se estima que 5,7 millones de personas, en su mayoría indígenas o afrocolombianas, han sido desplazadas debido al conflicto armado desde 1985 (ACNUR, 2015).

En **Costa Rica**, en 2015, por sentencia de la Sala Constitucional, se estableció que la inversión para la educación pública estatal debía ser del 8% del PIB, tal y como lo indica el mandato constitucional emitido desde 2011, pero en 2016, 2017 y 2018 esto no se ha cumplido. En el 2018, el porcentaje del PIB destinado a educación descendió al 7.03%.

El escenario del financiamiento del derecho a la educación en el país presenta logros: la declaración de la obligatoriedad del ciclo diversificado, la renovación sustancial de la oferta educativa, mediante la promulgación de nuevos programas de estudio, y una importante inversión en infraestructura educativa en el cuatrienio 2014-2018. Sin embargo, los avances son muy lentos en lo que toca a la cobertura educativa y a la disminución de la exclusión.

Costa Rica se mantiene en una posición de rezago relativo cuando se compara con naciones de similar desarrollo económico y social en indicadores clave, como la tasa neta de cobertura del ciclo diversificado (todavía por debajo del 40%). Además, los estudios secundarios en Costa Rica requieren incentivos o apoyo financiero desde el

Estado, especialmente en el caso de las familias con menores ingresos. Otro desafío pendiente es superar la interpretación restrictiva de que la cobertura del Derecho Humano a la Educación debe ser hasta Secundaria e incluir la Educación Superior y la Educación Técnica en todos sus niveles como parte del proceso de desarrollo personal y social. El razonamiento contrario hace más elitista la Educación Superior, en tanto, sólo podrán acceder a ella quienes hayan recibido una mejor educación en secundaria o quienes puedan pagar una educación privada.

En **Ecuador**, en el periodo 2007-2014, el Estado recibió altos ingresos por el precio del petróleo, por lo que su PIB se elevó sustancialmente. Debido a esto, el monto concreto de la inversión educativa se duplicó, aunque el porcentaje en relación al PIB se mantuvo. De todas maneras, el Estado ecuatoriano no cumplió el mandato del referendo realizado en 2006, que dispuso que en 2012 se debía llegar a una inversión educativa del 6% del PIB.

Dado que la inversión educativa se tornó relevante en el periodo 2007-2017, década del gobierno de la denominada revolución ciudadana, los sectores ciudadanos, maestras, maestros y otros actores sociales y educativos, entre ellos el Contrato Social por la Educación (CSE), demandaron una evaluación y fiscalización de la inversión, bajo el criterio de calidad del gasto y considerando el concepto de calidad educativa basada en la perspectiva de derechos humanos.

Desde 2015, sin embargo, la reducción de los precios del petróleo aceleró una crisis económica. Sin tomar en cuenta la educación superior, el gasto en educación en el país en los últimos años ha estado por debajo de lo que se informa en las bases internacionales utilizadas en el Sistema de Monitoreo y alcanzó, en el 2017, apenas el 3,1% del PIB, según fuentes nacionales. En 2017, se profundizó la crisis económica en el país, ganando contornos de crisis social, política y moral. En tal situación, con temor de que hubieran estancamientos y retrocesos para la inversión educativa, el CSE planteó al gobierno de Ecuador un acuerdo nacional para mantener y sostener la inversión educativa a pesar de la crisis. En el 2020, el CSE [divulgó una nota pública](#) respaldando la medida cautelar de la Corte Constitucional de Ecuador, que deja sin efecto el intento del gobierno nacional de reducir más de 98 millones de dólares del presupuesto destinado a las universidades, y además obligó al Ministerio de Economía y Finanzas a abstenerse de hacer modificaciones que puedan tener un impacto negativo en las instituciones de educación superior del país. CSE también exhortó a la Corte para que fallara de manera definitiva contra el recorte presupuestario por el gobierno, que afectaría a 31 universidades públicas y un organismo del sistema de educación superior.

A su vez, **El Salvador** sigue lejos de alcanzar la meta de destinar el 6% del PIB para la educación; en 2018, último año para el que había datos disponibles del país en las plataformas que se utilizan como fuentes del Sistema de Monitoreo, el Estado salvadoreño destinó solamente el 3,6% de su PIB al sector educativo. Además, según la Red Salvadoreña por el Derecho a la Educación (RESALDE), el presupuesto nacional destinado a la educación sufrió, en 2017, una reducción de 300 mil dólares en relación a 2016, encontrándose en uno de los niveles más bajos de inversión en educación de Latinoamérica y el Caribe, e impidiendo la cobertura de las necesidades educativas básicas del país.

En **Guatemala**, se identifican los siguientes retos respecto al financiamiento educativo: la creación de un nuevo modelo de recaudación de impuestos; la profundización, desde el Currículo Nacional Base, de una nueva concepción de uso transparente de los recursos, en diálogo con los Cuatro Pueblos – Maya, Xinka, Garífuna y Ladino – en todos los niveles de enseñanza; el establecimiento de una proyección creciente del presupuesto de ingresos y gastos de la nación en función del crecimiento poblacional y de las necesidades de cada territorio, tomando en cuenta para su elaboración la participación y consulta de los cuatro pueblos mencionados; la ausencia de datos sobre el financiamiento educativo en el país, lo que apunta hacia la necesidad de mejorar la transparencia, la rendición de cuentas, así como la producción de datos y el establecimiento de canales públicos de información que permitan el monitoreo permanente y participativo del financiamiento de la educación por la sociedad civil.

Así mismo, se demandan en el país cambios en la legislación y la Constitución para que el presupuesto sea fijado según una nueva organización del Estado. En este contexto, el Colectivo de Educación para Todas y Todos de Guatemala logró, tras una intensa campaña pública y de incidencia, que el gobierno mantuviera el mismo presupuesto para la educación este año, a pesar de las presiones para su disminución en un contexto de pandemia.

En **Haití**, país para el cual hay pocos datos disponibles en las fuentes internacionales adoptadas por el Sistema de Monitoreo, la sociedad civil organizada, liderada por la Reagrupación Educación para Todos y Todas (REPT), demanda la vigencia y el funcionamiento efectivo del Fondo Nacional de Educación (creado por ley en 2017), y, además, que el Estado se comprometa con el aumento de la financiación de la educación pública en el país, llevándola al 20% del presupuesto total nacional.

En **Honduras**, preocupan los recortes realizados en los presupuestos dedicados a la educación en los últimos años. El presupuesto de la Secretaría de Educación muestra una tendencia hacia la reducción en comparación con el Producto Interno Bruto y con el Presupuesto Nacional de la República. Esta situación de la inversión es congruente con la tracción de la oferta educativa y con el sacrificio de las madres y los padres de familia para brindar educación a sus hijas/os a través de la educación privada.

En **México**, el esfuerzo financiero y la disponibilidad de recursos tienen que crecer. En especial, se requiere mejorar los servicios sanitarios de los centros educativos para tener un digno acceso al agua potable y a higiene básica. La equidad para el acceso escolar implica que haya más financiamiento para la prometida revalorización del magisterio y su permanente formación en las actuales condiciones.

Según la Campaña por el Derecho a la Educación en México (CADEM), urge una política educativa con el financiamiento necesario para trabajar contra la deserción escolar, la inversión en garantizar los medios digitales y de conectividad, y que haya un modo diferente de la asignación directa de recursos a las escuelas, sumado al trabajo en la mejora de la infraestructura escolar. Se deben mejorar también las condiciones laborales de las personas que sostienen a la población en los procesos educativos.

Para **Nicaragua**, según la Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social (FUNIDES) durante los años 2018 - 2019, el gasto invariable en educación fue de 3.8% del PIB. Aunque para el año 2021, de acuerdo al Presupuesto General de la República, los gastos en educación representarán el 4.7% del PIB. Para el 2021, el gasto en educación representará 20.7% del Presupuesto General de la República, según las fuentes oficiales nacionales.

Para el 2021, se prevé una inversión por estudiante en el país de: US\$83 en la educación preescolar; US\$284 en la educación primaria; y US\$198 en la educación secundaria. De acuerdo con la información expresada por las autoridades públicas del país, los índices de matrícula y de retención escolar han mejorado en los últimos cinco años, lo que no indica una mejoría de la calidad de la educación. En educación primaria, la matrícula se sitúa cerca del 95%, aunque el porcentaje de permanencia es un 89%, es decir, que el 6% de niñas, niños y adolescentes (NNA) abandonan las clases. En secundaria, el porcentaje de matriculación es del 70%, con una tasa de repitencia del 13.4%. El acceso a la educación de calidad en las zonas rurales de Nicaragua es más escaso: el 26.4% de las y los NNA entre 7 y 17 años enfrentan dificultades graves para asistir a la escuela, sobre todo en la educación secundaria.

En **Panamá**, no hay estadísticas fiables sobre el financiamiento educativo. El Ministerio de Educación no ha desarrollado una base de datos que permita a las y los investigadores del campo social o educativo hacer un diagnóstico de las estadísticas, de manera que sobre esta base se puedan desarrollar mejoras para la educación panameña. En el país, infelizmente, todavía existen 1200 escuelas rancho, a pesar de que Panamá, hace más de 15 años consecutivos, viene creciendo económicamente por encima del 5% del PIB, un desarrollo continuo, pero que no se ha traducido en una mayor inversión en educación.

Una de las exigencias de la Coalición Panameña por el Derecho a la Educación, en este escenario, es que se establezca un instituto de estadísticas y censo, del Ministerio de Educación, para que así se presenten de manera transparente datos sobre la deserción escolar, la inversión en educación, etc. Actualmente, los recursos públicos que se destinan a los centros educativos se transfieren de acuerdo a la cantidad global de estudiantes que tiene cada centro. Es decir, se entregan desde el Estado actualmente 40 dólares para cada estudiante anualmente, siendo que estos recursos se transfieren a las escuelas dependiendo de su cantidad de matrículas y sin tomar en cuenta otros aspectos necesarios.

En **Paraguay**, la Constitución Nacional y la Ley General de Educación establecen que el presupuesto asignado a la educación no puede ser menor al 20% del gasto total asignado al Gobierno Central. Sin embargo, en gran parte de la última década eso se dejó de cumplir, por el bajo nivel de ejecución del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y de las instituciones educativas y culturales descentralizadas y autónomas.

El gasto ejecutado por el MEC es menor al presupuesto de gasto asignado por la ley anual que aprueba el Presupuesto General de la Nación (PGN). Del 2016 al 2019, esa brecha respecto del presupuesto asignado varía entre un 12% y 10%. Por otra parte, la Ley N° 4995/13 de Educación Superior también establece que, los recursos destinados a la educación superior de carácter público, no podrán ser inferiores al 7% del gasto total asignado a la Administración Central, excluido los préstamos y las donaciones. Pero, la estimación del gasto total en la educación superior en 2019 fue del 4.1% del gasto total de la Administración Central.

En cuanto a la estructura del gasto ejecutado, en 2019, el programa de Administración General del MEC absorbió el 29,3% del total del gasto ejecutado, incluyendo los gastos de la gerencia y las transferencias para instituciones educativas y culturales descentralizadas y autónomas. Mientras, el 70,6% fue destinado a los

programas misionales, según modalidades y niveles educativos, incluyendo los salarios docentes y otras inversiones. El gasto de la educación obligatoria, de la inicial a la media, absorbe el 61,4% del total ejecutado por el MEC en 2019. El resto cubre niveles y modalidades educativas como la educación inclusiva, la indígena, la técnica profesional y la superior a cargo del MEC, que muestran un peso relativo menor al 1% en el gasto total de este Ministerio en 2019. En el caso de la educación indígena, absorbió el 0,1% del total del gasto del MEC en 2019, con una ejecución del 81%, dentro del eterno problema de sus escasos recursos.

Si se aumentara la ejecución del presupuesto educativo en el país, sería posible incrementar también los recursos disponibles a 10 programas que, como la educación indígena necesitan de mayores recursos. Se trataría de generar mayores impactos en la reducción de la inequidad y el aumento en la pertinencia educativa para la educación inclusiva y otras modalidades.

Uno de los principales retos en **Perú**, donde hubo avances en la disponibilidad de recursos públicos por estudiante en los últimos años, es la equidad en la distribución de los recursos. El gobierno del país mantenía escuelas-modelo en las capitales de las 26 regiones sub-nacionales, los Colegios de Alto Rendimiento (COAR), donde las y los estudiantes llegaban a recibir hasta cinco veces más recursos públicos que aquellas y aquellos que asistían a escuelas de zonas rurales. Esta estrategia se aparta del principio de equidad en la educación pública y actualmente está en debate su continuidad e invertir en otras estrategias más equitativas para atender especialmente a estudiantes en zonas rurales andinas y amazónicas.

Estudios demuestran que el incremento en cobertura en la educación básica, mayor inversión por estudiante y mejores logros de aprendizaje en general, se producen paralelamente a una mayor profundización de las desigualdades en educación. También se llama la atención por el hecho de que el Ministerio de Educación peruano ejecuta, en promedio, apenas el 85% de su presupuesto anual.

República Dominicana, aunque no haya alcanzado el referente internacional de 6% del PIB, viene haciendo esfuerzos importantes desde 2013 para alcanzar el 4% del PIB para la educación, tal como ya preveía su legislación nacional desde hace casi dos décadas.

Existe cierto grado de estancamiento de la inversión pública en educación en el país, con una rigidez presupuestaria que no pasa del 4% del PIB desde 2013, cumpliendo

solo con el mínimo legal de la Ley de Educación. Existe el desafío de un incremento progresivo de la inversión pública en educación por encima de los niveles actuales para lograr las metas y los compromisos asumidos por el sistema y las recomendaciones de los países de América Latina y el Caribe en estos indicadores. Esto tendrá efectos más positivos en la disponibilidad de recursos por estudiante y en la equidad en el acceso escolar.

Ya en **Venezuela**, hasta 2009, se veía un importante avance en términos generales, según los pocos datos disponibles para el país. Sin embargo, falta información para analizar la situación más reciente, así como para establecer comparaciones con otros países de la región. En este sentido, es importante que el país amplíe y actualice los datos disponibles sobre financiamiento de la educación, con el propósito de mejorar los análisis comparativos.

Según el Foro Venezolano por el Derecho a la Educación, falta en el país un marco conceptual del financiamiento educativo que determine cómo la educación se insertará en el contexto social y económico global, y, en especial, cuál será la estructura del gasto según los tipos de enseñanza que se desee privilegiar, así como los recursos que se le asignarán, dados la estructura institucional, el sistema fiscal y los agentes sociales comprometidos. El tema salarial también es una arista en la inversión educativa nacional.

Consideraciones finales

Urge que los gobiernos redoblen sus esfuerzos para cumplir los compromisos internacionales en lo que refiere a la financiación del derecho humano a la educación, situándose en un marco más amplio de la lucha por la justicia tributaria y fiscal, la gratuidad de la educación y el fortalecimiento de los sistemas públicos de educación.

El derecho humano a la educación, así como los demás derechos humanos, no puede verse perjudicado por las respuestas que los y las gobernantes dan a las crisis económicas y sanitarias, a través de recortes presupuestarios y reducción de la inversión en los sectores sociales, como educación y salud. El financiamiento del derecho humano a la educación debe mantenerse incluso en tiempos de recesión y crisis económica y de salud, como la que vivimos. Es fundamental tener presente que los marcos jurídicos internacionales de derechos humanos prohíben retrocesos en materia de realización de los derechos humanos, los que tienen que ser cumplidos progresivamente.

La justicia tributaria y el fin de la deuda pública se configuran como otros elementos clave para financiar la realización del derecho humano a la educación en Latinoamérica y el Caribe, así como los demás derechos humanos. Como señalan organizaciones especializadas en esa cuestión, los altos niveles de evasión y elusión fiscal, los excesivos e injustificados privilegios disfrutados por determinados sectores sociales y un escaso uso de la tasación sobre las propiedades y los capitales reducen el monto de recursos públicos disponibles para la financiación de medidas y políticas que garanticen los derechos humanos.

De hecho, es necesario hacer hincapié en que la lucha por una educación pública, gratuita y de calidad pasa también por acabar con los incentivos fiscales perjudiciales y las prácticas de elusión fiscal de las empresas transnacionales, por aumentar la transparencia de los gobiernos y las grandes corporaciones y por establecer una nueva arquitectura tributaria internacional.

Finalmente, sigue siendo fundamental reforzar e incentivar la participación ciudadana en la definición y el seguimiento de las políticas educativas, de los presupuestos para la educación y su rendición de cuentas. A pesar del contexto participativo en el que se desarrollaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en muchos países de nuestra región se han ido cerrando los espacios de participación de la sociedad civil y de los sujetos de la comunidad educativa en los debates públicos y

la toma de decisiones en materia de política educativa, incluso dando lugar a una creciente criminalización, en particular de estudiantes y maestras/os.

Por todo ello, la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación sigue apostando al seguimiento y monitoreo, por parte de la comunidad educativa y de las organizaciones de la sociedad civil latinoamericana y caribeña, a los recursos destinados a la educación a nivel nacional, regional e internacional, los cuales son clave para la garantía y realización no solo del derecho humano a la educación, sino de todos los derechos humanos habilitados por los sistemas educativos públicos y gratuitos.

En ese sentido, se refuerza también que la participación de la sociedad civil en la elaboración y el seguimiento a la ejecución de los presupuestos educativos es fundamental para que se realicen de hecho los gastos educativos siguiendo a cuatro elementos fundamentales: la dedicación de porcentajes adecuados de los PIB y presupuestos públicos totales para la educación; la participación social en la definición de las prioridades a que deben destinarse los gastos; la asignación de montos justos para la educación, según criterios de inversión por estudiante, calidad y equidad; y la distribución igualitaria, inclusiva y sensible de los recursos, asegurando que se conviertan en la mejora de la infraestructura escolar para todas y todos, y que lleguen a las diferentes regiones, así como a los sectores de la población que más necesitan, como son las niñas y mujeres, indígenas, afro descendientes, comunidades rurales, personas con discapacidad, personas jóvenes, adultas y mayores, migrantes y refugiadas, personas en situación de pobreza y vulnerabilidad social, etc.



Campaña
Latinoamericana
**por el Derecho
a la Educación**

Av. Professor Alfonso Bovero, 430, sala 10
CEP 01254-000 São Paulo - SP Brasil
Teléfono/Fax: (55-11) 3853-7900
clade@redclade.org
www.redclade.org