



El financiamiento del derecho humano a la educación en América Latina y el Caribe en el contexto de la Agenda 2030

La educación es un derecho humano fundamental y los Estados deben garantizar su plena realización en condiciones de universalidad, gratuidad, y libre de toda forma de discriminación, es decir, en igualdad y equidad. Para ello, la educación pública debe disponer de un presupuesto suficiente, adecuado, justo y equitativo, incluso en tiempos de crisis económicas. En tal sentido, y considerando los compromisos internacionales recientemente asumidos por los países latinoamericanos y caribeños en materia de los recursos que deben ser destinados a la educación, estamos en un **momento estratégico** para reivindicar una financiación apropiada:

1. Nos encontramos al inicio de la implementación de la Agenda de Educación 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), momento estratégico para establecer los cambios necesarios y asegurar el logro del ODS 4, referido a la educación, y de las metas de Educación 2030 ([Declaración de Incheon y Marco de Acción para la Educación](#)).
2. En la Agenda de Educación 2030, existen llamados claros y precisos para que los Estados asignen una financiación justa de al menos el 6% del Producto Interno Bruto (PIB) y un 20% de los presupuestos nacionales al sector educativo, tal como se viene recomendando a nivel internacional desde hace varios años.

3. La Alianza Mundial por la Educación (AME) celebrará su cumbre de reabastecimiento más importante hasta la fecha, en febrero de 2018¹, a la vez que está planificada una Reunión Regional de Ministras/os de Educación para julio de 2018, en Sucre, Bolivia.

Por todo ello, la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE) convoca a una movilización regional bajo la consigna “¡Financien lo justo! Por una educación pública y gratuita para todas y todos”. Se busca sensibilizar a miembros de la comunidad educativa y a la sociedad civil en general sobre la necesidad de fortalecer los sistemas públicos de educación, garantizar la gratuidad de la educación, contar con un sistema tributario y fiscal justo y equitativo, así como garantizar un financiamiento adecuado ya en los primeros años de las nuevas Agendas de Desarrollo Sostenible y de Educación 2030.

En este contexto y para acompañar cómo los Estados de América Latina y el Caribe destinan sus recursos a la educación, la CLADE lanza el **Sistema de Monitoreo del Financiamiento del Derecho Humano a la Educación en América Latina y el Caribe**. Esta herramienta pretende facilitar el acceso a datos y análisis comparativos de cómo se da el financiamiento público de la educación a lo largo del tiempo en cada país y en la región. Está disponible en: <http://monitoreo.campanaderechoeducacion.org>.

Como queda reflejado en ese Sistema de Monitoreo, muchos Estados de la región siguen sin invertir lo comprometido y acordado a nivel regional e internacional, como un mínimo necesario en educación: el 6% del PIB y el 20% del presupuesto público total. Datos disponibles reflejan que solo **Costa Rica** y **Venezuela** alcanzaron los niveles mínimos de inversión, según fuentes reportadas por los organismos internacionales. En lo que se refiere al porcentual mínimo del PIB, también lo hicieron **Bolivia** (desde 2002), **Brasil** (el cual elevó constantemente ese porcentaje entre los años 2004-2013, alcanzando el 5,99% del PIB al final de aquel período) y **Cuba** (en todos los años cuyos datos están disponibles, eso es, de 1998 a 2010). Para el porcentaje mínimo del gasto público total, alcanzaron el nivel de referencia **Guatemala** (de 2006 a 2008 y de 2011 a 2015) y **Nicaragua** (únicamente en 2010, que es además el último año para el cual hay dato disponible).

Datos más recientes obtenidos por organizaciones de la sociedad civil en cada país y todavía no disponibles en la plataforma del Instituto de Estadísticas de la UNESCO (UIS, por su acrónimo en inglés) apuntan hacia una disminución de los recursos destinados a la educación en algunos países de la región, en particular, en el caso de **Argentina**,

1 AME es la única asociación y fondo multilateral que se dedica exclusivamente a la educación en los países de menores ingresos en el mundo. La alianza incluye a países en desarrollo, países donantes, organismos multilaterales, sociedad civil, docentes, fundaciones filantrópicas y el sector privado. Con esta nueva cumbre, se pretende incrementar la financiación del fondo en hasta 2.000 millones de dólares al año para 2020, con miras a la financiación de subvenciones para países de ingresos bajos o medios bajos, en el desarrollo y suministro de planes nacionales y sistemas educativos sólidos, y para impulsar una financiación adicional para países que están más alejados de lograr el ODS 4.

Brasil, El Salvador y Honduras, como discutiremos más adelante. También llama la atención que la demanda por más recursos para la educación sigue siendo una constante en las manifestaciones estudiantiles, docentes y de otros activistas que luchan por la realización del derecho humano a la educación.

Además de los niveles de inversión de los Estados en educación según el porcentual del PIB y del presupuesto público nacional, es importante considerar otros elementos en el análisis del financiamiento del derecho humano a la educación en la región, como la disponibilidad de recursos públicos por persona en edad escolar y la equidad en el acceso a la educación.

El análisis regional de los datos disponibles en el Sistema de Monitoreo enseña aspectos preocupantes. En primer lugar, destaca el hecho de que ninguno de los veinte países considerados ha logrado en los últimos años alcanzar el valor de referencia establecido para la dimensión del Sistema que mide la cantidad de recursos públicos disponibles por persona en edad escolar, considerándose los niveles de pre-primaria, primaria y secundaria.

Ocho países de América Latina y el Caribe han incrementado de forma importante su disponibilidad de recursos públicos por persona en edad escolar desde 1998 y presentan los valores más altos: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, México, Uruguay y Venezuela. Sin embargo, todos están muy por debajo del valor de referencia para esta dimensión, que es de US\$7.221,6 por año, definido como el promedio de inversiones para cada persona en edad escolar por la mitad de países de menores ingresos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)² en el año 2010.

En los casos de Argentina y Brasil, es especialmente llamativo que los valores invertidos prácticamente doblaron entre el final de la década de los 90 y los dos últimos trienios disponibles (2010-2012 y 2013-2015, para Argentina; 2007-2009 y 2010-2012, para Brasil). De todos modos, incluso los países de la región que presentaron los recursos más altos en el período estudiado están bastante lejos de alcanzar el valor de referencia anteriormente mencionado. El país mejor situado es Costa Rica, que destinó US\$3.860,11 para cada persona en edad escolar por año, en el trienio 2013-2015, valor que apenas supera mitad de la referencia establecida para la dimensión.

Además de los países ya mencionados, otros dos demuestran avances constantes respecto a la dimensión de disponibilidad, pero no alcanzan ni un cuarto del mínimo tomado como referente: Colombia (salvo para el último año con dato disponible, 2013) y Perú. Sin las mismas perspectivas, todos los países analizados de América Central, con excepción de Costa Rica, están en una misma banda de muy bajas inversiones públicas

² Los 17 países de menores ingresos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico en el año 2010 son: Francia, Italia, Nueva Zelandia, España, República de Corea, Israel, Grecia, Eslovenia, Portugal, República Eslovaca, República Checa, Hungría, Estonia, Polonia, Chile. México y Turquía.

por persona en edad escolar, llegando al extremo caso de Nicaragua, donde fueran destinados US\$371 por persona al año (alrededor del 5% del valor de referencia) entre 2010 y 2012.

Otro aspecto preocupante 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. El mencionado **Sistema de Monitoreo** analiza la diferencia entre las tasas de asistencia escolar del quintil con ingresos más altos y del quintil con ingresos más bajos de la población urbana, en el rango de 13 a 19 años de edad.

Los datos analizados muestran que El Salvador, Honduras, México y Uruguay presentan una marcada desigualdad. Estos cuatro 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 menor ingreso. En Uruguay la diferencia entre los niveles de asistencia escolar de los dos quintiles supera los 27 puntos porcentuales, y en Guatemala menos de la mitad de las personas con menos ingresos tiene acceso a la educación.

Los otros países de la región presentan una brecha de acceso a la educación entre 5 puntos porcentuales, en el caso del Paraguay, y cerca de 10 puntos porcentuales, como son los casos de Colombia (10,4), Panamá (9,9) y Ecuador (9,5). Solamente tres países no presentan casi diferencia entre los dos quintiles analizados en lo que toca al acceso a la escuela: Bolivia, Perú y República Dominicana.

Algunos casos que se destacan en los últimos años

Desde la adopción de las Agendas de Desarrollo Sostenible y de Educación 2030, en septiembre y noviembre de 2015 respectivamente, hay elementos de la coyuntura de América Latina y el Caribe que preocupan y revelan **retrocesos**, en lo que se refiere a la movilización interna de recursos que los países deben destinar a la educación pública.

En **Argentina**, un balance reciente de las políticas educativas del actual gobierno de Mauricio Macri, elaborado por la Campaña Argentina por el Derecho a la Educación (CADE) [descargue el [documento](#)], presenta elementos que ponen en riesgo la garantía del derecho a la educación en el país, señalando que en el 2017 el Estado volverá a dedicar más recursos financieros para pagar la deuda que para destinar a la educación³. Es importante subrayar que en el período del 2004 al 2014, según datos del UIS, hubo un aumento constante de la inversión en educación en el país, llegando al 5,33% del PIB en el 2014.

El estudio de la CADE revela que la inversión en educación como porcentaje del PIB siguió creciendo hasta el 2016, llegando a cerca del 6%. Sin embargo, “los fondos asignados a la función educación en el presupuesto nacional del 2017 implican una

³ “Una gestión marcada por el ajuste” (<https://www.pagina12.com.ar/53500-una-gestion-marcada-por-el-ajuste>).

pérdida de participación del 13%, con respecto al presupuesto del año 2016. Si se aplica a este monto el correspondiente ajuste por inflación, el presupuesto para educación aprobado para 2017 es un 7% inferior al de 2016. Otra forma de ver la pérdida de jerarquía presupuestaria de la educación en la Ley de Presupuesto aprobada es a través de la participación del gasto público en educación sobre el gasto público total: 7,4% en 2015; 7,8% en 2016; y 6,8% en 2017”.

En **Brasil** las noticias no son mejores. En el 2016, el país cambió su Constitución para congelar las inversiones públicas en educación, salud y asistencia social durante los próximos 20 años. En este momento, la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación de Brasil, en alianza con otras organizaciones y movimientos sociales, cuestiona junto a la máxima instancia judicial del país la legalidad de esta alteración constitucional⁴. Ese congelamiento significará, por ejemplo, dejar fuera de la escuela 2,8 millones de niños, niñas y adolescentes que siguen sin acceso a la educación obligatoria en el país. También supondrá obstaculizar el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Educación, como expansión de matrículas y ampliación progresiva de la obligatoriedad de la educación básica, reducción del analfabetismo, mejora de la calidad educativa, formación docente y la implementación de Costo Alumno Calidad Inicial (CAQi), mecanismo creado por la Campaña Nacional 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 calidad⁵.

Además, la propuesta de presupuesto para 2018 enviada al Congreso Nacional, si se aprueba, supondrá nueva reducción de los recursos del Ministerio de Educación⁶. Es importante recordar que a finales de 2016 el gobierno de Michel Temer anunció la decisión de abrir al capital extranjero la exploración de los nuevos yacimientos petrolíferos encontrados en la costa brasileña, antes exclusiva de la empresa estatal Petrobras. Esa decisión también impactará negativamente la educación del país, pues significará una reducción en el monto de recursos de los royalties del petróleo que deben ser dedicados a los sectores educativo y sanitario, tal como prevé una ley nacional aprobada en el 2013⁷.

En **El Salvador** el debate sobre el financiamiento de la educación también gana importancia. El país sigue lejos de alcanzar la meta de destinar el 6% del PIB para la

4 <http://campanha.org.br/pec-241/campanha-nacional-pelo-direito-a-educacao-e-aceita-em-amicus-curiae-no-stf-contra-a-ec-952016-do-teto-de-gastos/>

5 Nota de la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación de Brasil y la Asociación Nacional de Investigación en Financiamiento de la Educación (Fineduca) calculó el impacto de esta medida para las principales metas del Plan Nacional de Educación 2014-2024. (http://campanha.org.br/wp-content/uploads/2016/10/NotaFINEDUCA_01_2016_final..pdf).

6 “Orçamento 2018: Brasil à beira do caos” (<http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2017/setembro/orcamento-2018-brasil-a-beira-do-caos>).

7 La llamada Ley de los Royalties del Petróleo (Ley 12.585/2013) prevé destinar el 75% de los royalties del petróleo a la educación y el 25% a la salud. Además, determina que la educación recibirá el 50% de un fondo social que reúne los recursos recibidos por el gobierno nacional por la exploración de esos

educación, siendo que, en el 2015, último año para el cual hay datos disponibles, destinó solamente el 3,55% de su PIB al sector educativo. Por esa razón, las organizaciones de la sociedad civil, en conjunto con la Red Salvadoreña por el Derecho a la Educación (RESALDE), realizan acciones de incidencia para que la propuesta de Ley Especial para el financiamiento de la educación sea ingresada a la Asamblea Legislativa y pueda ser aprobada para el incremento del presupuesto educativo en el país. Dichas organizaciones impulsan la Campaña “6% Sí, por la educación”, realizando acciones de movilización con diferentes sectores y actores, y sumando esfuerzos por la aprobación del anteproyecto de Ley mencionado, con miras a permitir al país caminar rumbo a la meta del 6% del PIB. La RESALDE calcula, además, que el presupuesto nacional destinado a la educación sufrió en el 2017 una reducción de 300 mil dólares en relación a 2016, encontrándose en uno de los niveles más bajos de inversión en educación de América Latina y el Caribe, e impidiendo la cobertura de las necesidades educativas básicas del país.

Asimismo, en **Honduras** preocupan los recortes realizados en los presupuestos dedicados a la educación en los últimos años. Según cálculos realizados por el Foro Dakar Honduras a partir de los datos nacionales disponibles, la participación de la educación en el presupuesto total del país sufrió una disminución intensa en el 2009, tendencia que se mantiene hasta el presente momento, con los menores índices de inversiones en el 2016.

Por otra parte, algunos países de la región registraron avances en los últimos años, en lo que respecta al financiamiento educativo. En **Bolivia**, se registra un nivel de inversión más alto en el período del 2006 al 2014, cuando se compara con los años 1998-2006, aunque se haya registrado una disminución del gasto público en educación entre el 2010 y el 2013 (siempre por encima del período anterior), y luego una tendencia de incremento desde entonces, alcanzando el 8,9% del PIB en el 2016⁸. De manera similar, **República Dominicana**, aunque no haya alcanzado todavía el referente internacional del 6% del PIB, viene haciendo esfuerzos importantes desde el 2013 para alcanzar el 4% del PIB para la educación, tal como ya preveía su legislación desde hace casi dos décadas. Ese porcentaje se mantiene hasta los días de hoy.

Justicia Tributaria

La justicia tributaria se configura como una de las claves para financiar la realización del derecho humano a la educación en América Latina 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

nuevos yacimientos.

⁸ “Bolivia destina el 8,9 % de su PBI para la educación y alcanzó récord del número de niñas y niños escolarizadas/os”: <http://www.losandes.com.ar/article/bolivia-destina-el-l-8-9-del-pbi-en-educacion-y-alcanzo-record-de-chicos-escolarizados?rv=1>

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 la garantía de los derechos humanos⁹.

La falta de datos hace imposible realizar cálculos exactos, pero existen estimativas que ejemplifican el impacto que un sistema tributario justo puede tener en la realización del derecho humano a la educación¹⁰. En el 2013, ActionAid estimó que la cantidad regalada por los países en desarrollo a las multinacionales, a nivel mundial, a través de exenciones fiscales, fue de 138.000 millones de dólares al año, o cerca de 3.000 millones de dólares cada semana. Una fracción de esto podría ayudar a cerrar la brecha financiera mundial para la educación básica.

Según informaciones de la Campaña Mundial por la Educación (CME), en Nicaragua – donde sólo tres cuartos de los niños completan la escuela primaria, y sólo el 12% en algunas regiones – el total de exenciones fiscales fue equivalente a 415,6 millones de dólares en el 2008. Esto es más de dos veces y media la cantidad dedicada a la educación primaria pública: algo más de un cuarto del valor de las exenciones fiscales podría pagar dos años de formación para 5.000 nuevas/os profesoras/es de primaria, cinco años de formación continua para todas y todos las/os docentes actuales de primaria y ‘Paquetes Solidarios’ que incluyeran material escolar y zapatos, para todas y todos las/os estudiantes de primaria y secundaria del país.

De acuerdo a la misma fuente, en el Perú, las pérdidas acumuladas estimadas por una mala recaudación de los royalties mineros de 1994 a 2006, podrían haber pagado más de tres años de escolarización para todas y todos las/os niñas y niños que en este período estaban fuera de la escuela, en edad de primaria o secundaria inferior.

Consideraciones finales

Urge que los gobiernos redoblen sus esfuerzos para poner en práctica el cumplimiento de los compromisos internacionales recientemente adoptados, en lo que se refiere a la financiación del derecho humano a la educación, situándolos 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.

9 “Fiscal Policy and Human Rights in the Americas. Mobilizing resources to secure rights”. Thematic report, executive summary prepared on the occasion of the Thematic Hearing on Fiscal Policy and Human Rights 156 Session of the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR), Washington DC, October 2015.

10 “La financiación importa - herramientas para la financiación interna de la educación”. Campaña Mundial por la Educación (CME), 2016. Disponible en:

http://www.campaignforeducation.org/docs/resources/Financing%20Matters_SP.pdf

El derecho humano a la educación, así como ningún derecho humano, no puede verse perjudicado por las respuestas que gobernantes dan a las crisis económicas, a través de recortes presupuestarios y reducción de la inversión en los sectores sociales. El financiamiento al derecho humano a la educación debe mantenerse incluso en tiempos de recesión y crisis económica. En este sentido, es preocupante la previsión de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) para los países de la región, especialmente los de la América del Sur, a partir del análisis de sus propuestas presupuestarias más recientes. Este organismo considera que habrá una baja del nivel del gasto en las funciones sociales para el 2017, incluyendo la educación, ocasionando así un impacto directo para la población en un escenario de desaceleración económica¹¹. Es fundamental tener presente que los marcos jurídicos internacionales de derechos humanos prohíben retrocesos en materia de realización de los derechos humanos, los cuales tienen que ser cumplidos progresivamente¹².

Asimismo, 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 de las políticas educativas y su rendición de cuentas. A pesar del contexto participativo en el que se desarrollaron los ODS y que ahora se está dando a nivel mundial, 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 toma de decisiones en materia de política educativa, incluso dando lugar a una creciente criminalización, en particular de estudiantes.

Por todo ello, desde la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación, seguimos apostando por el seguimiento y el monitoreo de los recursos destinados a la educación a niveles nacional, regional e internacional, por parte de la comunidad educativa y las organizaciones de la sociedad civil latinoamericana y caribeña.

11 “Panorama Social de América Latina 2016”. Disponible en:

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41598/4/S1700567_es.pdf.

12 Artículo 2 PIDESC (<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>); Artículo 1 Protocolo de San Salvador (<https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>)