



Financiamiento del Derecho Humano a la Educación en América Latina y Caribe

Informe Regional 2022

Co-financiado por:



EDUCATION OUTLOUD
advocacy & social accountability



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo

Realizado por:



Campaña
Latinoamericana
por el Derecho
a la Educación

Realización: Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE)

Apoyo a esta iniciativa: Educación en Voz Alta/GPE y DVV Internacional

Coordinación Regional: Laura Gianneccchini, Giovanna Modé y Nelsy Lizarazo (CLADE)

Investigación y textos: Agostina Costantino y Francisco Cantamutto

Agradecimientos: José Marcelino de Rezende Pinto, por los aportes realizados a este documento regional.

Asimismo, se agradece por los aportes realizados a las fichas de país ([disponibles en el Sistema de Monitoreo del Financiamiento del Derecho Humano a la Educación en América Latina y el Caribe](#)) a:

Marcela Browne (Argentina); Miguel Ángel Marca (Bolivia); Andressa Pellanda (Brasil); Juan Alejandro González López (Chile); María Elena Urbano (Colombia); Mariela García y Nora Elena González Chacón (Costa Rica); Cecilia Viteri (Ecuador); Miguel Ángel Dueñas Góchez y Rosa Virginia Sánchez Cuéllar (El Salvador); Victor Cristales (Guatemala); William Thélusmond (Haití); Aminta Navarro y Diana Ayala (Honduras); Jesús Juárez (México); Jorge Mendoza (Nicaragua); Diógenes Sánchez Pérez (Panamá); Diana Serafini (Paraguay); Madeleine Zúñiga (Perú); Pedro Acevedo (República Dominicana); Rose Mary Hernández Román (Venezuela).

Corrección de estilo, diseño y diagramación: Manthra Comunicación

Fotografía de portada: ©Red CLADE/Colombia

ISBN: 978-85-5679-006-4

Comité Directivo de CLADE:

Agenda Ciudadana por la Educación de Costa Rica
Campaña Argentina por el Derecho a la Educación
Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación
Campaña por el Derecho a la Educación de México
Educo
Foro Dakar Honduras
Foro Socioeducativo de República Dominicana
Oxfam IBIS
Organización Mundial de Educación Preescolar – Región América Latina (OMEP-Latinoamérica)
Red Espacio Sin Fronteras

La CLADE cuenta con el apoyo financiero de:

Educación en Voz Alta / Alianza Mundial por la Educación
Intercambio de Conocimiento e Innovación (KIX) / Alianza Mundial por la Educación
Asociación Alemana para la Educación de Adultos (DVV Internacional)
Open Society Foundations
Oxfam IBIS

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

Diciembre de 2022

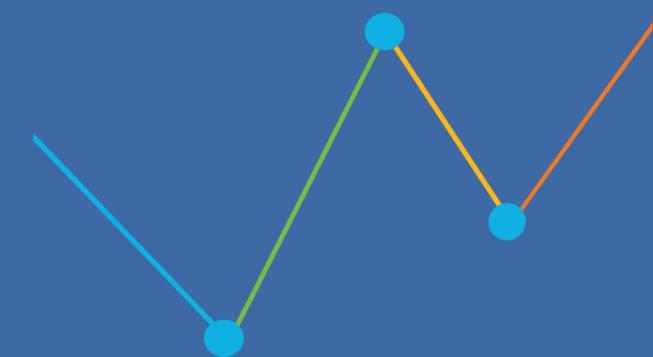
Esta publicación ha sido producida con el apoyo financiero de Educación en Voz Alta y Oxfam IBIS y DVV Internacional. Su contenido es responsabilidad exclusiva de la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE); y no refleja necesariamente las opiniones de los donantes Oxfam IBIS, AME y DVV Internacional.

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



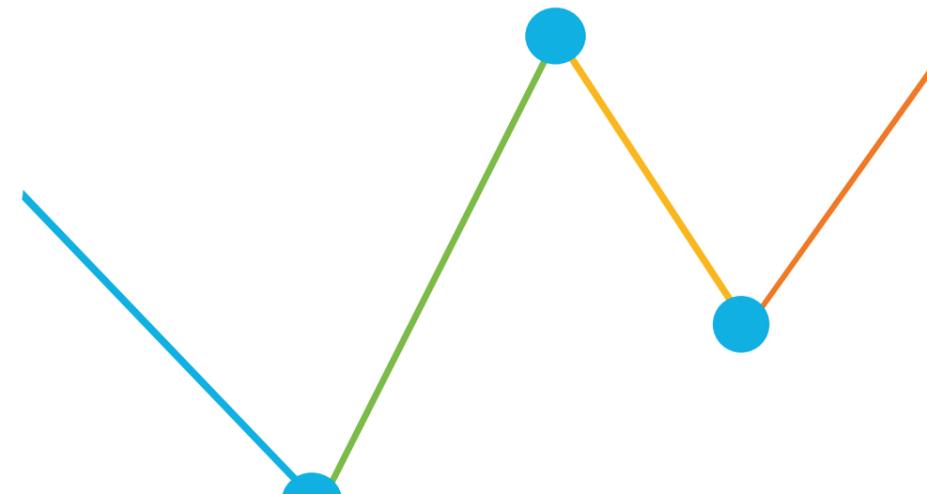
Financiamiento del Derecho Humano a la Educación en América Latina y Caribe

Informe Regional 2022



Índice

INTRODUCCIÓN	5
ESFUERZO FINANCIERO PÚBLICO	12
DISPONIBILIDAD DE RECURSOS	20
EQUIDAD EN EL ACCESO ESCOLAR	24
APUNTES SOBRE EL FINANCIAMIENTO EDUCATIVO EN PANDEMIA	33
Impactos fiscales de una crisis histórica	34
Respuestas de financiamiento ante la crisis	40
RECOMENDACIONES	48



Introducción

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 acuerdos más recientes, como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y la Agenda de Educación 2030.

Los Estados signatarios de esos instrumentos legales y acuerdos internacionales tienen el deber de respetar, proteger, promover y realizar dicho derecho humano, garantizando que la educación sea disponible, accesible, aceptable y adaptable, como lo señala la Observación General N.º 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. Y para alcanzarlo, es fundamental contar con un financiamiento adecuado, que permita asegurar todas las dimensiones del derecho a lo largo de la vida para todas las personas, lo que incluye la educación de personas jóvenes y adultas (EPJA).

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:

- El compromiso de los países de la región con la Agenda 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 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. Allí se enfatizaron también las obligaciones de cooperación internacional para alcanzar un adecuado financiamiento para la educación.
- 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.

- La [Declaración de Bruselas](#) adoptada en la Reunión Mundial de Educación (GEM 2018); en esta los Estados reafirmaron los compromisos claves con las metas globales de Educación 2030. El documento busca 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.
- 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.
- La [Declaración de París](#), un llamado global para invertir en los futuros de la educación, elaborado durante la Reunión Mundial de Educación del 2021 (GEM 2021). En este se reforzó la necesidad de cumplir con los compromisos de inversión establecidos en Incheon en 2015, dando un lugar central a la educación en la recuperación postpandemia, que permita rematricular estudiantes. En la oportunidad se reconoció el impacto presupuestario de la pandemia y la necesidad de mejorar la recaudación, así como la cooperación internacional, como vías para lograr cumplir las metas de financiamiento.
- La [Declaración de Buenos Aires](#), lanzada en la III Reunión Regional de Ministras y Ministros de Educación de América Latina y el Caribe (2022), insiste en el carácter de derecho humano fundamental de la educación como herramienta para combatir las desigualdades. Allí se explicita que priorizar la educación en las agendas nacionales es un imperativo ético, donde se debe garantizar el adecuado financiamiento estatal de la educación para poder cumplir los objetivos propuestos. Se respaldó, además, la continuidad del trabajo para monitorear integralmente el conjunto de metas del ODS 4-Educación 2030, llamando a hacerlo de forma periódica.
- El [Marco de Acción de Marrakech](#), Marruecos, aprobado en la Conferencia Internacional de Educación de Adultos (CONFINTEA) VII (2022), resalta la necesidad de ampliar los mecanismos de cooperación internacional para alcanzar un adecuado nivel de financiamiento educativo, especialmente en la alfabetización de adultos, en el marco de las metas de asignación establecidas para cumplir con los ODS 4-Educación 2030 (párr. 29 y 30).
- La [Declaración de Intenciones de Cumbre Transformando la Educación](#), convocada por el Secretario General de Naciones Unidas, António Guterres, en el marco de la 77a Asamblea General de la ONU, en 2022. El documento llama a que los Estados miren la educación no como un gasto, sino que como una inversión. Esto se pretende cumplir al adoptar mecanismos para evitar los flujos ilícitos de recursos, la elusión

y la evasión fiscal, enfrentar el endeudamiento de los países y crear sistemas tributarios más progresistas, que permitan recabar más recursos para asignar más fondos a la educación de cada persona en edad escolar.

En este contexto, y para apoyar el monitoreo y la actuación de la sociedad civil por la garantía de un financiamiento justo y adecuado para la educación, la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE), red plural que trabaja por la realización de dicho derecho fundamental, viene sistemáticamente actualizando 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 (AME), presenta datos comparativos y análisis sobre el financiamiento educativo público en 20 países de la región, para un período de más de 20 años, entre 1998 y 2021. La herramienta facilita el control ciudadano de los compromisos estatales en materia educativa y es una forma de visibilizar los esfuerzos destinados a sostener los sistemas públicos de educación de la región. Lejos de buscar establecer jerarquías entre países, la plataforma presenta datos útiles y comparables para identificar tendencias y mejorar las políticas públicas en materia de financiamiento educativo.

La información puede ser consultada de manera individual para cada país, o de modo comparado a nivel regional. Se trata de un esfuerzo de recopilación significativo, puesto que proviene de diversas fuentes de datos internacionales –compatibles entre sí– combinadas en función de las dimensiones aquí propuestas.

La fuente primaria de datos, sin embargo, son siempre los Estados nacionales que remiten información homogeneizada a los repositorios internacionales. La provisión de información adecuada y pertinente es parte del compromiso que los Estados asumen en torno a la educación, ya que ellos son los principales responsables en proveer los datos sobre los esfuerzos realizados en ese campo. Pero cuando ellos fallan en proveer la información requerida, se crean vacíos en torno a lo actuado, que pueden crear imágenes distorsionadas sobre los países o impedir de contemplar con precisión las particularidades nacionales –que son oportunamente mencionadas en este informe. Asimismo, se pueden introducir rezagos en la tarea de reunir y publicar los datos– lo que es particularmente relevante para calibrar, por ejemplo, de manera cabal los efectos de la pandemia de COVID-19. Sobre este punto, por ahora solo se puede tener una imagen imperfecta, que será reconstruida con el correr del tiempo. No obstante, los primeros datos resultan preocupantes y hacen urgente la toma de decisiones por parte de los Estados para contrarrestarlos.

Los indicadores establecidos en el Sistema de Monitoreo del Financiamiento del Derecho Humano a la Educación de CLADE se organizan en tres dimensiones de análisis: **esfuerzo financiero público; disponibilidad de recursos por persona en edad escolar; y equidad en el acceso escolar.**

Sobre la metodología

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 (**Gasto en educación en relación con el PIB; y Gasto en educación en relación al presupuesto público total**) 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. En el caso de Cuba, el dato de gasto público total se tomó de la Oficina Nacional de Estadísticas e Información de la República de Cuba (ONEI) a partir de la variable “Consumo del gobierno e instituciones sin fines de lucro”, cuyo valor coincide con la variable “*General government final consumption expenditure*” del Banco Mundial, lo cual da consistencia al cálculo. Además, la proporción de gasto en educación sobre gasto total se tomó también de la ONEI, a partir de la división entre “Consumo final del gobierno en educación” / “Consumo del gobierno”.

En esta actualización del Sistema, **por primera vez, se ha incorporado un indicador del esfuerzo financiero público respecto de la EPJA**. La relevancia de la EPJA fue reconocida por la UNESCO desde 1949, cuando se organizó la primera de las siete Conferencias Internacionales de Educación de Adultos (CONFINTEA). El Instituto de la UNESCO para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida (antiguo Instituto de Educación de la UNESCO) se encarga de organizar estas conferencias. El instrumento que se utiliza para este monitoreo de EPJA son los Informes Mundiales sobre el Aprendizaje y la Educación de Adultos (GRALE, según sus siglas en inglés), particularmente el GRALE V, preparado para CONFINTEA VII (Marrakech, 2022) y que enfatiza la relevancia del monitoreo y evaluación para garantizar la EPJA². La encuesta del GRALE es una fuente valiosa y pertinente de datos porque ofrece un cuestionario, con preguntas estandarizadas y monitoreadas. La pregunta que consulta por el porcentaje del gasto público en educación destinado a EPJA, permitió recomponer la información sobre esfuerzo financiero público para la EPJA, aunque no todos los Estados disponibilizan la información.

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, Paridad del Poder Adquisitivo, o del inglés: Purchasing Power Parity (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 preprimaria, primaria y secundaria, según datos del Instituto de Estadísticas de la UNESCO. Estos, posteriormente dividen este valor por la población en edad escolar, según datos también del UIS/UNESCO³.

La dimensión de **disponibilidad de recursos para la EPJA** toma, específicamente, el cálculo del esfuerzo financiero en EPJA –obtenido en la dimensión anterior– valorizada en dólares y prorrateada (dividida) entre la población joven y adulta que efectivamente asistió al sistema educativo formal de educación básica. Este indicador puede interpretarse como la inversión del Estado en educación por persona adulta que se educó en el último año en el sistema formal obligatorio. Vale resaltar que, si bien esta aproximación sobreestima la inversión pública por persona –porque contabiliza la inversión en EPJA en todas sus formas, pero la divide solo por la parte vinculada a la educación formal–, ofrece una estimación puntual de utilidad. Tal como ocurrió con la dimensión de esfuerzo financiero, aquí los datos escasean, debido a la baja tasa de respuesta en GRALE.

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 en la educación secundaria 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 los sistemas públicos de educación de la región, 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)⁴.

1 La última fecha de consulta a dicha base de datos fue el 4 de marzo de 2022, 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 de la fuente posterior a la fecha mencionada.

2 El creciente involucramiento de la sociedad civil dio mayor relevancia al tema para los Estados, que alcanzaron una participación del 64% en los relevamientos de datos en GRALE V (respecto de un 30% en GRALE IV). Vale señalar que ALC tiene una participación relativa más elevada: 26 países de 35 aportaron datos (una participación del 74%).

3 La última consulta a dichas bases de datos fue el 10 de marzo de 2022, 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 de las fuentes posterior a la fecha mencionada.

4 La última consulta a dichas bases de datos fue el 15 de marzo de 2022, 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 de las fuentes posterior a la fecha mencionada.

Para este indicador, se considera al total de la población, y no solo a la población urbana, pues si lo que se está queriendo medir es inequidad, no considerar a la población rural –que, en general, se encuentra en una situación más vulnerable que la población urbana– sería subestimar el problema.

La dimensión de equidad tiene añadida en esta actualización de 2022 una variable que indica la brecha de acceso según la edad, revelando un potencial aumento de la demanda presente y futura por la EPJA. Concretamente, la misma base de datos de CEPAL, que ya se utilizaba en el Sistema de Monitoreo del Financiamiento del Derecho Humano a la Educación para mostrar la asistencia de personas de 13 a 19 años según nivel económico, tiene disponibles datos para personas jóvenes y adultas de 20 a 24 años. Es decir, se puede utilizar el indicador “Asistencia escolar de ambos sexos por quintiles de ingreso per cápita del hogar, según grupos de edad y área geográfica”. Esta nueva variable permite evaluar si existen diferencias en el acceso a la educación por nivel de ingresos entre las personas que ya superaron la edad esperada de escolarización.

Finalmente, en esta actualización del Sistema de Monitoreo del Financiamiento del DHE en ALC también se incorporó, por primera vez, una variable ligada a las relaciones de género dentro de la dimensión de equidad. El objetivo de esta incorporación es monitorear si existen diferencias en la asistencia escolar entre niños y niñas y adolescentes en edad escolar en América Latina y el Caribe, como forma para detectar en qué medida este es un problema de política pública.

La equidad no solo es un problema de ingresos, sino que tiene diversas expresiones. Aquí, se optó por incorporar el componente de género, aunque sería deseable contar con otras formas de evaluar las desigualdades, como raza, grupo étnico, origen territorial, discapacidad –para los cuales lamentablemente no hay suficientes estadísticas en la región–. El nuevo indicador fue construido con base en los datos de CEPAL. Se refiere a la **cantidad de niñas y mujeres jóvenes entre 13 y 19 años que asisten a la educación secundaria por cada 100 niños y adolescentes varones de la misma edad.** Según los estándares internacionales se considera que la asistencia escolar es equitativa en términos de género cuando la cantidad de niñas y adolescentes mujeres por cada 100 niños y adolescentes varones está entre 97 y 103⁵.

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. El objetivo es presionar para que los Estados dediquen recursos financieros suficientes y adecuados, de manera

5 UNICEF (2020), “Gender and Education”, UNICEF DATA, disponible en <https://data.unicef.org/topic/gender/gender-disparities-in-education/>

progresiva y sin retrocesos, al sistema educativo público y rindan cuentas periódicamente a la ciudadanía sobre estos gastos públicos, estableciendo mecanismos de participación social en la definición y seguimiento del presupuesto educativo. Además, exigir que los Estados cumplan los compromisos internacionales, garantizando la gratuidad educativa, protegiendo y ampliando los recursos asignados para este campo y ejecutándolos de manera oportuna, transparente, igualitaria y sensible al reto de superar las desigualdades, priorizando para ello el derecho a la educación de los grupos históricamente marginados, como son las mujeres, pueblos indígenas y afrodescendientes, personas jóvenes y adultas, personas con discapacidad, entre otras.

A continuación, se presenta el análisis de los datos recolectados para cada una de las dimensiones e indicadores propuestos para la región.



©Red CLADE /Colombia



ESFUERZO FINANCIERO PÚBLICO

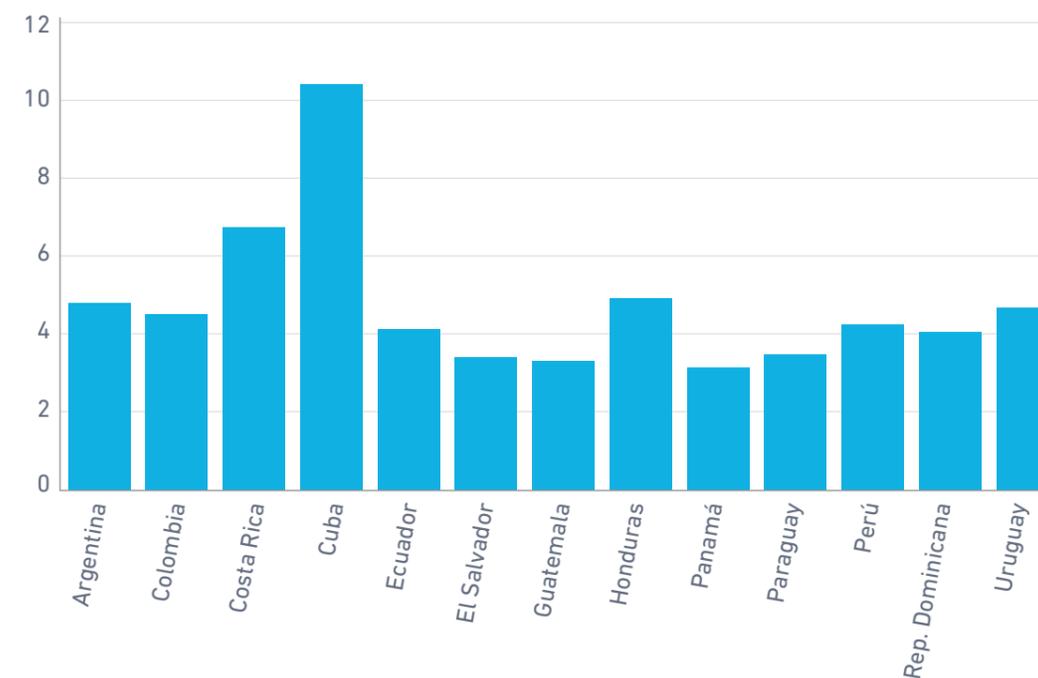


Los datos del Sistema de Monitoreo apuntan a desafíos para la región en lo que toca a la dimensión de “**esfuerzo financiero público**”, considerando la proporción de recursos económicos nacionales que los Estados latinoamericanos y caribeños asignan a los sistemas educativos. No se distinguen en los datos analizados qué parte de los recursos son volcados a entidades privadas y cuál va al sistema público: solo se trata de la cantidad de recursos que los Estados destinan a financiar la educación.

Los datos disponibles del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo y del Instituto de Estadísticas de la UNESCO (UIS/UNESCO) permiten reconstruir con diverso alcance la situación de los 20 países de la región (ver Gráfico 1), tratándose de la variable trabajada en el Sistema de Monitoreo del Derecho Humano a la Educación en América Latina y el Caribe con mayor cantidad de datos recientes. De los 20 países, 14 presentan datos hasta 2019, y cinco hasta 2020, primer año de la pandemia.

Considerando los valores del indicador de gasto en educación respecto del PIB, solo **dos países superaron el valor indicativo de referencia del 6% en estos dos últimos años (2019 y 2020):** Costa Rica (6,75%) y Cuba (10,41%). En este sentido, el esfuerzo financiero público acordado por los Estados de América Latina y Caribe con la firma de la Agenda de Educación 2030 está lejos de cumplirse en la región.

Gráfico 1. Gasto público en educación con respecto al PIB (%), último año disponible para cada país (2019 o 2020)



Fuente: Sistema de Monitoreo del Financiamiento del DHE en ALC de CLADE.

En relación con el valor y la trayectoria **del indicador gasto en educación como porcentaje del PIB**, vale señalar que los dos países que superan la meta acordada presentan un compromiso sostenido en el tiempo. **Costa Rica** supera sistemáticamente el valor de referencia desde 2009, con un valor máximo en 2017 (7,35%). Por su parte, **Cuba** supera la meta todos los años de la serie, con un valor máximo en 2008 (14,06%). **Brasil**, por su parte, no presenta datos en 2019 ni 2020, pero el último dato disponible para este país es de 2018, cuando se alcanzó el 6,09% del PIB, superando la meta como ocurre desde 2015.

Aunque aún no alcanzan el valor comprometido, **Chile, Perú y República Dominicana** (además de los países listados en la tabla 1) tienen trayectorias ascendentes en su esfuerzo de financiamiento educativo en los últimos años. En el último dato disponible, Chile destinó a educación el 5,43% de su PIB, mientras que Perú (4,25%) y República Dominicana (4,04%) estuvieron más lejos.

En un sentido opuesto se encuentran aquellos países cuyo esfuerzo de financiamiento educativo cayó en los últimos años como proporción del PIB. Es el caso de **El Salvador**, cuyo indicador cae desde 2009; **Ecuador y México**, que muestran caídas desde 2014; **Argentina**, que cae desde 2015; y **Nicaragua**, que cae desde 2017 (además de otros países con caídas más leves incluidos en la Tabla 1).

Tabla 1. Trayectoria del gasto en educación como porcentaje del PIB (considerando los últimos tres años disponibles)

Indicador en caída	Indicador en ascenso
Argentina	Bolivia
Brasil	Chile
Colombia	Cuba
Costa Rica	Guatemala
Ecuador	Haití
El Salvador	Panamá
Honduras	Paraguay
México	Perú
Nicaragua	República Dominicana
Uruguay	
Venezuela	

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Monitoreo del Financiamiento del DHE en ALC de CLADE.

Notas: En color azul, se destacan los países que superan la inversión del 6% del PIB. Los últimos tres años disponibles por país no son necesariamente recientes.

El indicador gasto en educación como porcentaje del gasto público se presenta como mejor respecto del indicador previo, y ello resulta del hecho que varios países le otorgan relevancia al financiamiento público de la educación, pero tienen un gasto público total de bajo peso en relación con el PIB. Es decir, el Estado tiene una baja intervención total en la economía, pero dentro de ella, la educación parece tener un lugar relevante.

Respecto de las trayectorias (ver Tabla 2), **Cuba** supera el valor meta todos los años de la serie, y aunque desciende en proporción desde 2012, para 2020, mostró un elevado 26,79%. **Costa Rica** supera la meta desde 2006, alcanzando un máximo en 2017 (30,15%). Aunque descendió desde entonces, en 2020, invirtió en educación el 21,54% de su gasto público total.

Guatemala y Honduras superan la meta desde 2011 y 2014 respectivamente. Guatemala destinó a educación el 21,14% de su gasto público en 2020, mientras que Honduras destinó el 24,6% en 2021. **Nicaragua** –que tiene severos faltantes de datos superó la meta entre 2014 y 2018, año que destinó a educación el 22,43% de su gasto público. **Chile** ha incrementado este indicador desde 2005, y logró superar la meta entre 2016 a 2018 (cuando alcanzó el 21,38%).

Respecto del indicador de **gasto en educación como porcentaje del gasto público**, cuyo valor de referencia está establecido en el valor de 20%, la tendencia general es más promisoria. Considerando el último dato disponible, **superan la meta Chile, Costa Rica, Cuba, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Perú, República Dominicana y El Salvador no alcanzaron el valor de referencia, pero estuvieron cerca de hacerlo;** en los tres casos destinaron cerca de 18% de su gasto total a educación.



©LaMulaPe/Peru

En seguida, se presenta un conjunto de países que no alcanzó la meta, pero estuvo cerca de hacerlo. En este grupo están **Brasil y Perú, que muestran tendencias al alza** desde principios del siglo el primero y desde 2011 el segundo. Brasil destinó a educación el 16,15% de su gasto público en 2018, y Perú el 17,87% en 2021. El Salvador, a su vez, mostraba caídas en el indicador desde 2015 pero subió los últimos dos años, alcanzando 18,13% en 2021. Ya República Dominicana había superado la meta entre 2015 y 2019, pero descendió desde entonces, aunque aun así quedó en 2021 con 18,01% de su gasto público destinado a educación.

Tabla 2. Trayectoria del gasto en educación como porcentaje del gasto público total

En caída	En ascenso	Estancado / oscilante
Argentina	Brasil	Colombia
Costa Rica	Chile	Ecuador
Cuba	El Salvador	Uruguay
Guatemala	Haití	
México	Honduras	
Nicaragua	Panamá	
Paraguay	Perú	
República Dominicana		

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Monitoreo del Financiamiento del DHE en ALC de la CLADE.

Notas: En color azul se destacan los países que superan la inversión del 20% del gasto público total. Los últimos tres años disponibles por país no son necesariamente recientes.

Distinta es la situación de otro conjunto de países de la región, que **se encuentra lejos de la meta**. Los casos más llamativos son los de **México y Paraguay**, que superaron o estuvieron cerca de la meta a principios de siglo (México entre 2000 y 2007, Paraguay entre 1999 y 2003), pero han caído desde entonces. En 2018, México destinó apenas el 16,58% de su gasto a educación, mientras que Paraguay solo alcanzó el 9,64% en 2021.

En Argentina, la inversión en educación viene cayendo como proporción del gasto público desde 2009, alcanzando un magro 12,53% en 2019. En torno a estos valores también se encuentra **Ecuador**, que mostró un 11,47% en 2020, estando alrededor de la mitad de la proporción meta de referencia. En los cuatro últimos países mencionados este comportamiento alejado de los compromisos tomados se da tanto en contextos de aumento del gasto público como de caída.

El caso de **Panamá** es relativamente diferente, pues la proporción que destina a educación sube desde 2016, aunque aún se encuentre lejos de la meta: en 2021, el país asignó un 11,97%. **Uruguay se mostró estable** en los últimos años, aunque no se acercó a la meta, presentando, en 2021, un indicador de 15,39%.

Finalmente, se destaca que la falta de datos fidedignos actualizados resulta en un obstáculo para las acciones de seguimiento y monitoreo acordes al principio de transparencia en la gestión de financiamiento público. **Bolivia, Haití y Venezuela son los países que cuentan con menor información** en esta materia. Bolivia discontinuó la información a partir de 2014, mientras que Venezuela actualizó datos entre 2015 y 2017, pero solo tiene seis registros en total en todo el período de análisis (1998-2020). En similar situación, Haití tiene actualizado entre 2014-2018 pero son los únicos datos de toda la serie.

Ecuador tiene severos faltantes de datos entre 2001 y 2008, Nicaragua entre 2004 y 2013, Panamá entre 2005 y 2014, y Uruguay entre 2007 y 2015. En estos casos, la reconstrucción hacia atrás en las series permitiría conocer mejor las tendencias, aunque se muestra un esfuerzo por actualizar sus datos. Guatemala no posee mayores datos antes de 2005, y Honduras igual antes de 2009. Sería deseable tener series completas que permitieran conocer la trayectoria histórica, para valorar esfuerzos así como dificultades.

Como se ha mencionado, en esta actualización regional del Sistema de Monitoreo, se ha incluido **una variable asociada a la EPJA dentro de la dimensión de Esfuerzo Financiero Público**. Se trata de un nuevo indicador, que permite estimar el esfuerzo financiero de los Estados en relación con la población joven y adulta en cada país, aunque es difícil estimar el dato con precisión.



©ANSES /Flickr/Argentina

Tal como se plantea en el GRALE V (ver detalles en el *Capítulo 4*), la mayor parte de los Estados simplemente no saben cuánto gastan en EPJA. Esto se debe a varios factores, entre los cuales se destaca el bajo peso relativo que tiene la EPJA en el esfuerzo financiero de los Estados –que están mayormente enfocados en la educación obligatoria para niñas, niños y adolescentes–. Además, los gastos asociados a la EPJA suelen estar conformados por partidas incluidas en diversos programas y dependencias del Estado, y no se suelen considerar ni los esfuerzos incurridos por las propias personas para poder estudiar, ni las fuentes provenientes del sector empresarial o de las organizaciones sin fines de lucro.

Pese a las limitaciones, aquí se estima el esfuerzo público de los Estados en el financiamiento a la EPJA en base a los datos del GRALE, que a partir de 2016 (GRALE III) comenzó a aplicar un cuestionario estandarizado por país, con información relevante.

La definición que utiliza la UNESCO para “aprendizaje y educación de adultos” es “todo aprendizaje formal, no formal e informal o fortuito y educación continua (tanto general como profesional y teórica o práctica) emprendido por adultos (según la definición que se da en cada país)” (GRALE III, p. 29)⁶.

Como se puede notar, la definición de la UNESCO es amplia, y ha ido cambiando con los años. Además, admite variaciones en los países que responden, ya que las preguntas del GRALE son respondidas por cada Estado según la información con la que dispongan. Es decir, las respuestas no surgen de una estimación mediante estadísticas públicas, sino que es respondida por la autoridad competente de cada país. A futuro, sería deseable que este dato proviniera de algún sistema de etiquetado presupuestario, de forma periódica.

Con todo, se trata de un cuestionario estandarizado, con preguntas estipuladas y monitoreadas por UNESCO, con lo cual es una fuente valiosa y pertinente de datos. En el cuestionario de GRALE, se incluye una sección sobre financiamiento. Para monitorear el esfuerzo financiero de los países en EPJA, en este informe, se propuso tomar la variable que surge de la pregunta “¿Qué porcentaje del gasto público en educación se destina actualmente al Aprendizaje y a la Educación de Adultos (AEA) ?”.

Desde GRALE IV (2019), la estimación es numérica, y si bien ofrece un dato puntual (para el año de la encuesta), permite recomponer información de otro modo ausente. La información así recabada es sistemática, homogénea y comparable, aunque solo tenga una frecuencia trianual. Debe señalarse que el porcentaje imputado refleja asignaciones específicas a programas de EPJA, pero no contempla una serie de gastos comunes provistos de

6 “El AEA (aprendizaje y educación de adultos) comprende todo aprendizaje formal, no formal e informal o fortuito y educación continua (tanto general como profesional y teórica o práctica) emprendido por adultos (según la definición que se da en cada país). Los participantes en el AEA generalmente han concluido su educación y formación inicial y entonces retornan a alguna forma de aprendizaje. Pero en todos los países habrá jóvenes y adultos que no tuvieron la oportunidad de matricularse o de completar su escolarización en la edad prevista, por lo que participan en programas de AEA, incluyendo a quienes los equipan con alfabetización y competencias básicas, o como una “segunda oportunidad” para obtener certificados que lo reconozcan”. (cita completa) disponible en <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000247556>

la inversión en educación en general. Es decir, no necesariamente distingue el aprovechamiento de infraestructura, equipamiento servicios e incluso personal de apoyo (no docente) que están disponibles para la EPJA, pero son abonados por gastos generales de la cartera educativa –y no como partida específica de la EPJA–. El carácter indivisible de algunos de estos gastos –es decir, que no se pueda determinar con precisión su aplicación particular– hace que no sean considerados como específicos de EPJA.

Con todo, en la actualización se pudieron obtener los datos de apenas 8 países de la región. En sí mismo, esto es un hallazgo preocupante, considerando la relevancia de la EPJA y la buena cobertura de GRALE en la región. Entre los países que responden, existe gran disparidad: **Chile** imputa un 6,8% de su gasto total en educación destinado a EPJA, **Costa Rica** un 3,96%, **Paraguay** 3,7%, **Guyana** 2,9%, **Nicaragua** 1,4%, **Trinidad y Tobago** 1,2%, **México** 0,57% y **Perú** 0,16%. Como se puede notar, las variaciones son muy amplias, y no tienen relación directa con el tamaño de la economía del país, ni con su esfuerzo total en educación. Resulta de la mayor relevancia contar con este dato de forma completa y por fuentes oficiales para futuras actualizaciones.



©ArteSinFronteras/Flickr/Costa Rica



DISPONIBILIDAD DE RECURSOS

La dimensión “disponibilidad de recursos por persona en edad escolar” permite analizar los recursos que los gobiernos tienen disponibles cada año para garantizar el derecho humano a la educación de niños, niñas y adolescentes. Al considerar a todas las personas en edad escolar, no se distingue entre aquellas que están estudiando en el sistema público de las que están en el privado. Asimismo, como se ha mencionado, se incluyen a todas las personas que tienen edad para frecuentar el primer año de preescolar, educación primaria o educación secundaria (incluidas las que están fuera de la escuela), de manera que sea posible identificar los recursos disponibles en cada Estado para cada sujeto de derecho.

Como **valor de referencia**, se utiliza una aproximación que surge de tomar el valor promedio de la inversión por persona en edad escolar en 2018 de la mitad de los países con menos ingresos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)⁷. El valor, indicado en dólares a precios constantes en paridad de poder adquisitivo de 2017, es de **7.469,60 dólares**⁸. Esto representa un aumento de la inversión por persona en estos países, puesto que en 2016 destinaban 6.899,40 dólares⁹. De hecho, en la última década se registra un aumento sostenido de los fondos destinados a la educación por persona en estos países¹⁰.

Como queda claro, la vara de comparación no es estática, sino que evoluciona en el tiempo y obliga a los países de ALC a comprometerse de manera dinámica con el financiamiento del derecho humano a la educación. Lamentablemente, sin embargo, la falta de datos es una norma en la región para esa dimensión. No hay ningún dato disponible para **Cuba, Haití o Venezuela; Honduras y Nicaragua solo tienen dos datos anuales; Paraguay**

Mientras que en el **trienio 1998-2000** el conjunto de los países de la región asignaba en **promedio 1,180 dólares** por persona en edad escolar, para el periodo **2019-2021**, la cifra alcanzó los **2,500 dólares**. Es decir, se ha más que duplicado el monto en poco más de dos décadas. La tendencia al alza ha sido constante a lo largo del tiempo. Con todo, el valor promedio final representa apenas un tercio del valor equivalente de los países de menores ingresos de la OCDE.

7 Los 17 países de menores ingresos de la OCDE fueron: Francia, Nueva Zelandia, Italia, Israel, España, República de Corea, Eslovenia, Grecia, Portugal, República Checa, República Eslovaca, Estonia, Hungría, Polonia, Chile, Turquía y México. Todos tienen datos para 2018, excepto Estonia (2013) y México (2011). Chile y México están presentes en el grupo control (OCDE) y el analizado (ALC).

8 El cálculo de la Paridad de Poder Adquisitivo permite comparar entre países al vincular a las monedas respectivas a su capacidad de adquirir canastas de bienes y servicios equivalentes. Se refiere al año 2017 por ser el año de cálculo de las canastas comparables. Para analizar el cálculo de inversión por persona en edad escolar los datos utilizados son de 2018, a precios constantes de 2017.

9 Elisângela Fernandes, Fabíola Munhoz y Gustavo Paiva (2021), El Financiamiento del Derecho Humano a la Educación en América Latina y el Caribe, CLADE. Disponible en https://monitoreo.redclade.org/wp-content/uploads/2021/03/CLADE_Analisis_2020.pdf

10 OECD (2021), Education at a Glance 2021: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, p. 231. Disponible en <https://doi.org/10.1787/b35a14e5-en>

presenta la mitad de los datos. Además, **Brasil no provee información suficiente desde 2011, México y Panamá no lo hacen desde 2012, y Bolivia desde 2014.**

La ausencia de datos claros y completos preocupa y limita el análisis. Aun así, considerando los números disponibles desde el inicio de la serie (en 1998), es posible afirmar que los países de ALC muestran una tendencia lineal creciente en la asignación de recursos por persona en edad escolar, aunque el monto es muy inferior al invertido por los países de la OCDE. Vale señalar que la información disponible escasea cada vez más en tanto nos acercamos en el tiempo, de modo que para los años más recientes se cuenta con datos de solo nueve países. En cualquier caso, analizando la tendencia general y por países, no parece ser esto una distorsión significativa en el análisis.

Se nota una disparidad muy grande entre los países de la región cuando se comparan los datos para este indicador. De hecho, **el país que más asigna recursos por persona en edad escolar (Costa Rica) invierte casi diez veces más fondos que el que menos asigna (Guatemala)**, lo que evidentemente se refleja en la infraestructura de las escuelas, en los salarios de las y los docentes, en la disponibilidad de textos escolares y otros insumos.

Costa Rica asignó 5.376,69 dólares por persona en edad escolar en 2019, equivalentes al 72% del valor de referencia de la OCDE. Desde 2010 en adelante, ese país ha sido el que más recursos públicos pone a disposición por persona en edad escolar. Le siguen en relevancia **Chile** (4.694,19 dólares en 2018) y **Uruguay** (3.742,5 dólares en 2019), que **superan la mitad del valor promedio de referencia de la OCDE, y Argentina** (3.512,12 dólares en 2019), que se encuentra levemente por debajo. Hasta 2009, de hecho, Argentina era el país que mostraba la mayor inversión por persona en edad escolar. A partir de 2015, sin embargo, ocurre una caída en los montos asignados por el país, tendencia que no es visible en ningún otro Estado con datos disponibles.

Brasil y México, países de absoluta relevancia por el tamaño de sus poblaciones, dejaron de informar sus datos a las bases internacionales desde 2012. El último dato disponible es de 2011, cuando invertían 3.183,9 dólares y 2.657,08 dólares por persona en edad escolar respectivamente. **Ambos se ubicaban por encima del promedio regional**, con el cuarto y sexto lugar de mayor inversión en ese año.

En un **lugar intermedio** respecto de este indicador, considerando datos más actuales, están **Colombia** con 2.628,01 dólares por persona en edad escolar (2019), **República Dominicana** con 2.379,69 dólares (2019), y **Perú** que puso a disposición 1.802,03 dólares (2019). En todos los casos, la tendencia al alza en el valor asignado es sistemática.

En el extremo opuesto, Guatemala invirtió apenas 666,42 dólares por persona en edad escolar en 2019, equivalentes al 9% del valor promedio de referencia de la OCDE. No solo se trata de una distancia muy relevante de este grupo de países más ricos, sino también en relación con la propia región: Guatemala invierte por persona en edad escolar el 12% de lo que invierte Costa Rica. El mismo 2019, **El Salvador**, a su vez, destinó 1.009,97 dólares por persona en edad escolar. **Ecuador**, por su parte, puso a disposición 1.312,64 dólares.

Debido a la falta de datos, es difícil completar el orden de los países, pero es posible atisbar algunas referencias. Observando el último dato disponible, **Paraguay** invirtió 1.094,65 dólares por persona en edad escolar en 2016, **Bolivia** 1.384,36 en 2014 y **Honduras** 755,33 en 2013. Debido a que la tendencia general es al alza, los valores referidos no son directamente comparables entre sí.

En la actualización de 2022 del Sistema de Monitoreo del DHE en ALC de CLADE, se incorporó un indicador sobre EPJA a la dimensión de Disponibilidad de Recursos. Este indicador puede interpretarse como la inversión del Estado en educación por persona adulta que se educó en el último año en el sistema formal obligatorio. Para ello, se tomó la estimación realizada en la dimensión de Esfuerzo Financiero para calcular la inversión total en dólares, y se la prorrateó (dividió) entre la población joven y adulta que efectivamente asistió al sistema educativo formal, tomando para esto los datos del Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina. Este sistema pregunta por el “porcentaje de población adulta que asiste a educación formal” (pregunta 37): Porcentaje de jóvenes y adultos en un rango de edad determinado (20 a 24 años, 25 a 34 años, 35 a 49 años, y 50 y más) que participan en la educación formal, lo que permite reconstruir la cantidad de personas jóvenes y adultas en el sistema de educación formal.

Cabe remarcar que esa manera de construir el indicador genera una sobreestimación de la inversión pública por persona, pues en el numerador se involucran todas las formas de educación mientras que en el denominador solo se toma en cuenta a quienes participan de instancias de educación formal. De este modo, se imputa a quienes se educan formalmente una inversión destinada a todas las formas de educación.

Utilizando los datos de GRALE, se pudo reponer la información para cinco países de la región. La falta de información es una constante, que hace muy difícil una evaluación seria de las políticas públicas de financiamiento de EPJA. De todos modos, nuevamente, la disparidad de recursos es relevante. **Chile** encabeza la lista con una inversión de 1,081 dólares por persona adulta en el sistema formal, que es menos de un cuarto de lo destinado a niñas, niños y adolescentes en el sistema educativo formal. Le sigue **Costa Rica** con 388 dólares, **México** con 65 dólares, **Perú** con 46 dólares y finalmente **Paraguay** con 30 dólares.

Esto impacta en el acceso que tienen las personas jóvenes y adultas al sistema educativo, como se puede ver en la dimensión de Equidad en el Acceso Escolar.

Además de la enorme disparidad entre países, en todos los casos, la inversión en la EPJA equivale a una cifra ínfima en comparación a la inversión por estudiante en edad escolar, lo cual habla de una escasa preocupación en la materia por parte de los Estados de la región.



EQUIDAD EN EL ACCESO ESCOLAR

Como es sabido, ALC es una de las regiones más desiguales del mundo. Según el último Reporte Mundial de Desigualdad 2021¹¹, se trata de la región más desigual en el reparto de la riqueza (*stocks* acumulados de bienes), y la tercera en relación con los ingresos (flujos de fondos disponibles). Según ese mismo informe, **en ALC, el 10% más rico de la población captura el 77% de la riqueza total de los hogares**. El 40% que le sigue concentra el 22% de la riqueza, mientras que la **mitad más pobre de la población apenas se reparte el 1% del total**. **En materia de ingresos, el 10% más rico se lleva el 55% del total del ingreso**.

Idealmente, no deberían existir diferencias de ningún tipo para la asistencia escolar entre franjas de la población con distintos niveles de ingreso. Sin embargo, no es lo que se detecta con los datos disponibles. Para analizar esta dimensión de equidad, el Sistema de Monitoreo utiliza datos de la CEPAL, que revelan que **hay diferencias significativas entre las tasas de asistencia escolar del quintil 5** (el 20% de la población con mayores ingresos) y del quintil 1 (el 20% de la población con menores ingresos).

Para este análisis, se toma como base de comparación la población total en el grupo de **13 a 19 años de edad**¹², que corresponde a estudiantes que acuden a la educación secundaria porque esta es la etapa educativa con las mayores desigualdades en el acceso educativo de la región. En el caso argentino se tomó solamente la población urbana, por no disponer de datos sobre zonas rurales. Es importante recalcar que un fenómeno encontrado en varios países de la región es que, **durante el 2020, año de inicio de la pandemia, hubo una reducción de la brecha entre quintiles**. La reducción de la brecha no es una anomalía, puesto que la tendencia de las últimas dos décadas en la región ha sido que se observan mejoras en casi todos los indicadores, y esas mejoras beneficiaron, principalmente, a los sectores sociales históricamente más postergados, lo que se traduce en una continua reducción de las desigualdades educativas existentes. **Sin embargo, esa tendencia de mejora fue mostrando un gradual estancamiento a lo largo de la última década, y podría**

Se notan diferencias relevantes respecto al acceso a educación secundaria según los niveles de ingresos en América Latina y el Caribe. Evaluando los valores promedio del trienio más reciente con **datos (2018-2020), el promedio de asistencia del quintil de mayores ingresos es del 85,99%, mientras que en el quintil de menores ingresos fue de 73,91%**. Se trata de una diferencia de algo más de 12 puntos porcentuales, que desfavorece a la población de menores ingresos.

¹¹ Disponible en <https://wir2022.wid.world>.

¹² En informes anteriores del sistema de monitoreo se utilizó la medición atinente solo a la población urbana, que constituye un universo más acotado que en este informe. En esta oportunidad se optó por ampliar el universo poblacional para reflejar de forma más realista la situación de cada país, involucrando a la población rural. Solo en el caso de Argentina los datos se restringen a centros urbanos. La comparación de los resultados de los diferentes informes debe tomar en consideración este cambio de metodología. Ver Fernandes, Munhoz y Paiva (2021).

estar acercándose a un eventual techo, cuando aún hay amplios sectores de la sociedad que siguen sin poder ejercer plenamente el derecho a la educación¹³.

Ahora bien, no debe asumirse que, por encontrar mayores porcentajes de asistencia, los grupos más vulnerables fueron particularmente protegidos. Las formas de medir la asistencia escolar cambiaron durante la pandemia, dado que no se contaba con la presencialidad. Al transformar parte de las tareas en modo remoto o virtual, la contabilización de la asistencia se alteró entre los países. En algunos casos, una conexión de modo remoto o un mensaje de texto respondido en una semana de clases fue contabilizado como asistencia. Las diferencias de infraestructura, equipos y redes entre los diferentes grupos sociales también son significativas, de modo que difícilmente se pueda sostener que el acceso a educación haya mejorado durante la pandemia donde la regla fue más bien la virtualidad¹⁴.

En cinco países con datos disponibles, la asistencia del quintil 5, el más rico, supera el 90% (ver gráfico 2). **El país con mayor asistencia en este sentido es Uruguay** (94,9% en 2020), seguido de **Costa Rica** (92,3% en 2020). La comparación con años anteriores no parece del todo procedente, debido a que el 2020 y 2021 estuvieron cruzados por la pandemia y las medidas sanitarias que restringieron la asistencia. Con este reparo es que se señala la asistencia del 93,1% de Panamá y del 90,1% de Bolivia, ambos casos en 2019. En el caso de Argentina, se ha identificado una caída pronunciada en la asistencia del quintil 5 entre 2019 y 2020, pasando del 92,6% al 78,3%. Esta caída de la asistencia de los sectores más adinerados produjo la inversión de la brecha, pues el quintil más pobre mostró un acceso a instituciones educativas superior al más rico.

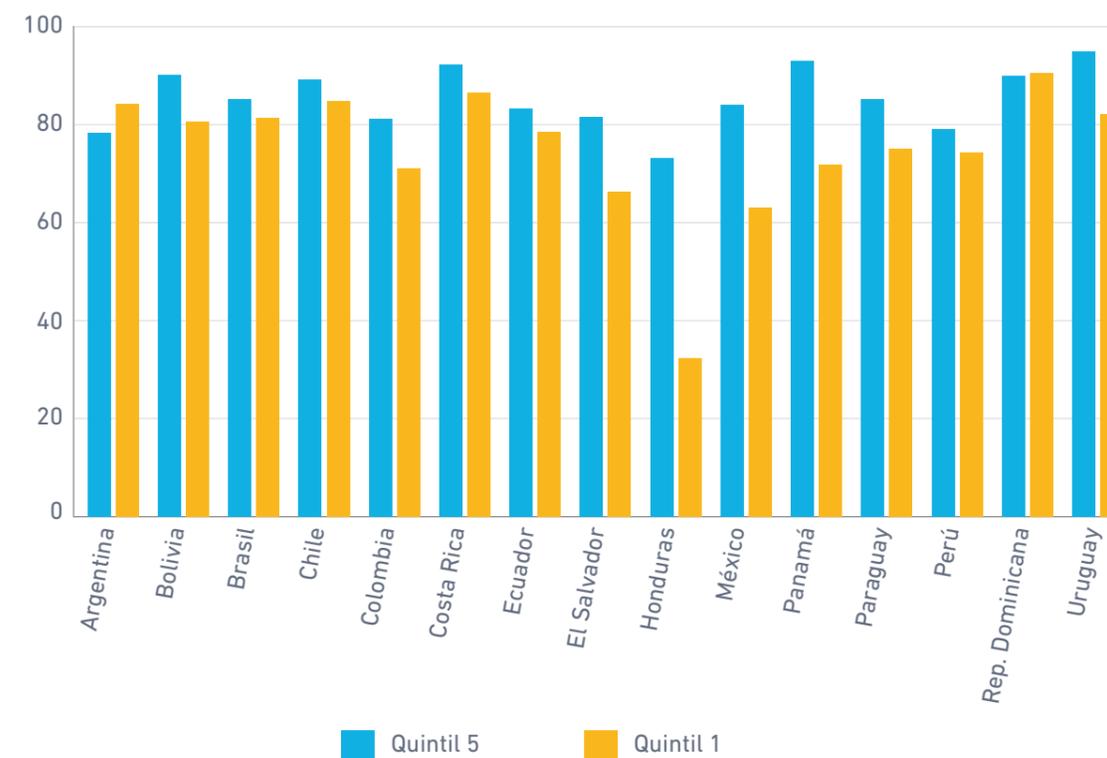


©ANSES /Flickr/Argentina

13 Ver Néstor López, Clara Desalvo y Yamila Sánchez (2021), Desigualdades Educativas en América Latina: tendencias, políticas y desafíos, CLADE, disponible en https://redclade.org/wp-content/uploads/CLADE_America-Latina_Educ-y-Desiguald_v4.pdf

14 Cepal y Unesco (2020), La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45904/1/S2000510_es.pdf

Gráfico 2. Asistencia escolar de personas en edad escolar según quintil de ingresos, último año disponible de cada país



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Sistema de Monitoreo del Financiamiento del DHE en ALC de CLADE.

La diferencia entre el acceso de los hogares más ricos respecto de los más pobres se presenta como más dramática en algunos países que en otros. El caso de **Honduras** muestra una discrepancia cuantiosa de 40,8 puntos porcentuales en 2019: mientras apenas el 32,4% de la población más pobre asiste a la escuela, el 73,2% (más del doble) de la población más rica tiene acceso a la secundaria. Se trata del caso de mayor brecha, con la menor proporción de estudiantes en el sistema educativo en el quintil 1.

Otros países muestran grandes diferencias. En **Panamá**, la diferencia entre quintiles fue de 21,3% (2019) y en **México** de 21% (2020, estable respecto de 2019). **El Salvador** tenía una brecha de 22,3% en 2019, pero se redujo al 15,3% en 2020. **Uruguay** tenía una diferencia de 15,6% en 2019, y la redujo a 12,8% en 2020 –tendencia que se viene consolidando desde 2007–. Le siguen en orden **Colombia**, con una brecha de 10,2%, y **Paraguay**, con un 10,1% en 2020.

Presentaron **brechas de un dígito Bolivia**, con 9.4%, **Costa Rica**, con 5.7%, **Ecuador**, con 4.8%, **Perú**, con 4.7%, **Chile**, con 4.4%, y **Brasil**, con 3.8% (todos los números se refieren a 2020, excepto el de Bolivia, que es de 2019). Se puede notar en todos los países una tendencia de largo plazo a la reducción de la desigualdad en el acceso por quintil. Esta trayectoria previa, sin embargo, muestra un impulso accesorio en 2020, año en el cual se redujo la brecha para todos los países con datos.

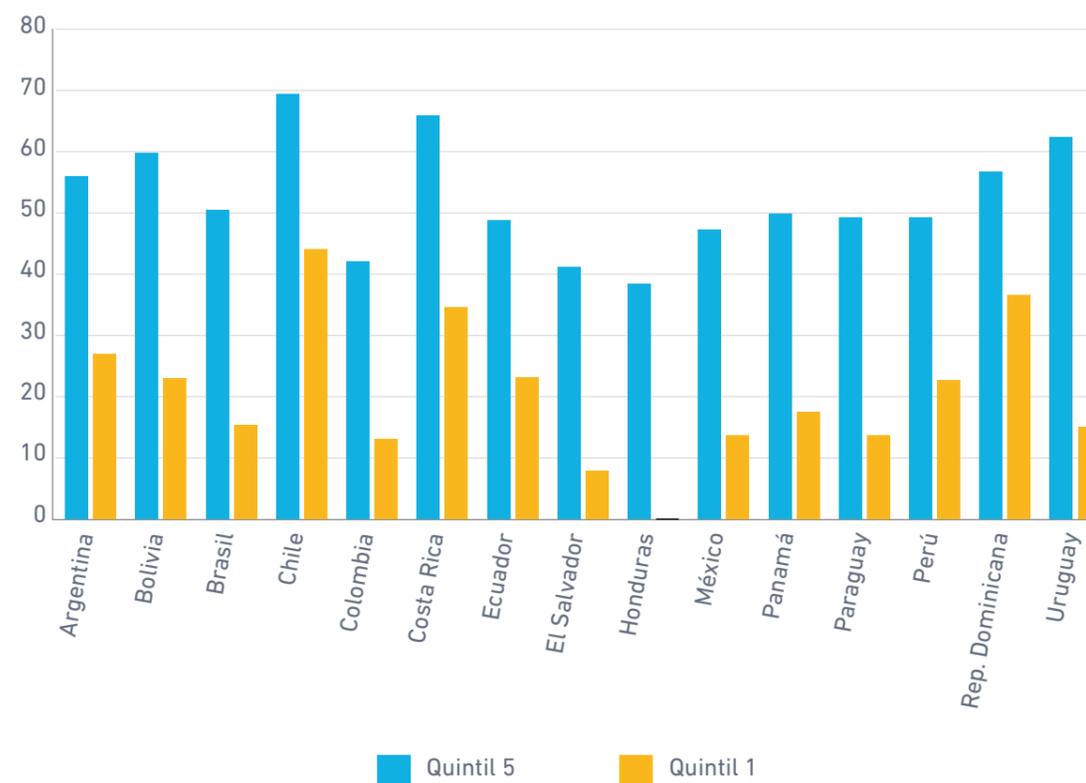
Los casos de **Argentina** y **República Dominicana** son llamativos, porque este cambio llega al punto de invertir la proporción, dejando al quintil más pobre con un acceso superior al más rico. En Argentina la brecha era de 11,1% en 2019 y pasó a ser 5,9% a favor del quintil 1 en 2020. En República Dominicana, era de 1,6% en 2019 y se invirtió a 0,9% a favor del quintil 1 en 2020. Sobre **Cuba, Guatemala, Haití, Nicaragua y Venezuela, no hay datos suficientes** para realizar un análisis consistente.

Con datos del trienio 2018-2020, el promedio de asistencia del quintil de mayores ingresos es del 52,4 entre las personas que tienen entre 19 y 24 años, mientras que en el quintil de menores ingresos fue de 21,9%. Se trata de **una diferencia de algo más de 30 puntos porcentuales** desfavorables a la población de menores ingresos; es decir, el segmento más vulnerable considerado. **Esta diferencia es el triple de la brecha observada en la población en edad escolar**, de modo que la equidad en la EPJA está severamente comprometida en la región.

En relación con la reducción de las brechas, el esfuerzo de los países ha estado en mejorar el acceso del quintil más pobre. **Bolivia y Costa Rica** lograron elevar la asistencia de este segmento en cerca de 30 puntos porcentuales desde inicios del siglo, **Ecuador y Paraguay** la elevaron en 25 puntos; Panamá y Uruguay, 20 puntos en el mismo período; y Colombia, 15 puntos. Por su parte, **Argentina, Brasil, Chile, Perú y República Dominicana** muestran elevados indicadores para este quintil desde inicios del siglo. Lo que se produjo a nivel de región es una reducción de las desigualdades entre países.

En relación con la asistencia de personas jóvenes y adultas por quintiles, se adoptó una metodología similar a la recién explicada, aunque enfocada en la EPJA. Como muestra el Gráfico 3, las brechas entre quintiles son relevantes en la región, siendo muy superiores a las observadas para la población en edad escolar.

Gráfico 3. Porcentaje de población entre 19 y 24 años que asiste a la escuela, según quintil de ingresos (trienio 2018-2020)



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Sistema de Monitoreo del Financiamiento del DHE en ALC de CLADE

Esta brecha en el acceso por nivel de ingresos indica que las posibilidades de seguir estudiando a medida que se ingresa en la adultez se ven severamente restringidas por los recursos económicos propios de las personas. Dicho de otro modo, **la posibilidad de seguir asistiendo a la escuela una vez superada la edad escolar está fuertemente determinada por el nivel de ingresos**, lo cual indica una limitada incidencia de parte de los Estados en la materia. En promedio, los grupos de mayores ingresos tienen más del doble de oportunidades de seguir estudiando que los de menores ingresos.

Considerando los primeros valores disponibles en la serie (años 2000 a 2002), la brecha de acceso por quintiles en EPJA era en promedio de 33,6%, de modo que, **en dos décadas, esta distancia se ha acortado de manera ínfima**. **Chile** muestra una tendencia a aumentar el acceso en todos los quintiles, pero especialmente en el de menores ingresos, que pasa de 12,7% en 2000 a 44,1% en 2020. En un sentido semejante, **Costa Rica** aumentó la asistencia del quintil 1 de 17,6% en 2002 a 37% en 2020; **República Dominicana** subió su valor de 21,1% en 2000 a 38,8% en 2020; **Perú** pasó de 11,2% en 2001 a 22,8% en 2020; **Ecuador** lo hizo de 14,3% en 2001 a 23,9% en 2020; **México** fue de 6% en 2002 a 15,4% en 2020; y **Paraguay** de 9,3% en 2001 a 14,9% en 2020.

En nueve países de la región la brecha está por encima del promedio, siendo **Uruguay** el país que muestra los valores más elevados, con una brecha de 47,2% entre quintiles: el 20% más rico tiene cuatro veces más oportunidades de seguir estudiando que el 20% más pobre. Le siguen en relevancia de mayores brechas **Honduras**, con un 38,4%, **Bolivia** con 36,7%, **Paraguay** con 35,7% y **Brasil**, con 35%. En el extremo de menor brecha en la región están **República Dominicana**, con 20,2%, **Chile**, con 25,3%, y **Ecuador**, con 25,5%.

En relación con el acceso del quintil más rico, seis países superan el promedio regional: **Chile** (69,4%), **Costa Rica** (65,9%), **Uruguay** (62,3%), **Bolivia** (59,7%), **República Dominicana** (56,7%) y **Argentina** (56%). El resto de los países se ubican por debajo de la media, siendo los que muestran índices más bajos **Honduras** (38,4%), **El Salvador** (41,2%) y **Colombia** (42,1%).

Respecto del acceso del quintil más pobre, son siete los países que superan al promedio regional en el siguiente orden: **Chile** (44,1%), **República Dominicana** (36,5%), **Costa Rica** (34,6%), **Argentina** (26,9%), **Ecuador** (23,2%), **Bolivia** (23%) y **Perú** (22,7%). El resto de los países muestra valores inferiores a la media, siendo los que muestran índices más bajos **El Salvador** (7,8%), **Colombia** (13%) y **México** (13,6%).



©Roman Odintsov/Pexels

Con relación a la **igualdad de género**, según UNICEF, si bien las disparidades en materia educativa están disminuyendo a nivel global, aún hay mucho trabajo por hacer: solo 49% de los países en el mundo tienen paridad de género en la educación primaria, y solo el 42% en educación secundaria. Las razones de la menor participación de las niñas y adolescentes mujeres en la asistencia escolar son múltiples, pero pueden mencionarse la pobreza y la violencia de género, la sobrecarga de tareas domésticas y de cuidados a temprana edad, incluso los matrimonios infantiles. Además, puede darse el fenómeno de “preferencia por el varón”, que implica que las familias en situaciones de extrema vulnerabilidad eligen privilegiar la educación y salud de los niños varones por sobre las niñas mujeres. Sumado a las anteriores, se puede agregar como causa de menor asistencia de las niñas y adolescentes mujeres a la escuela el problema de la falta de elementos necesarios para la gestión menstrual. Los mayores costos asociados a la adquisición de estos elementos por parte de las mujeres y la no provisión de estos por parte del Estado o las escuelas, hace que muchas de ellas desistan de asistir a los establecimientos escolares¹⁵.

Se considera que la asistencia escolar es equitativa en términos de género cuando la cantidad de niñas y adolescentes mujeres por cada 100 niños y adolescentes varones está entre 97 y 103. **Los datos de la región muestran una relación cercana a la paridad entre géneros en el acceso a la educación secundaria.**

En general, **no hay diferencias significativas entre los países**. La mayoría de ellos mejoraron su situación, siendo **Perú, Argentina y República Dominicana los Estados que presentaron una mejor situación en 2020**, con 108,7; 102,8 y 101,3 niñas por cada 100 niños, respectivamente. Los **países con peor desempeño** en 2020 y los únicos con valores por debajo de 100 son **Colombia, Brasil y Chile** con 94; 96,3 y 97,2 niñas por cada 100 niños, respectivamente. Se presume que **Guatemala, Nicaragua y Bolivia** también están en una situación de desventaja para las niñas, pero no publicaron datos en 2020. Los últimos datos publicados de estos países son 88,9 (en 2014); 92,8 (en 2014) y 95,3 (en 2019) niñas por cada 100 niños, respectivamente. Por lo tanto, los países latinoamericanos sin equidad de género en la asistencia escolar secundaria son Guatemala, Nicaragua, Bolivia, Colombia y Brasil.

Se ha analizado la **equidad de género en el acceso escolar en la secundaria, observándose una mejora en el valor del indicador desde el año 2000**, con una asistencia de 96,4 niñas y adolescentes mujeres por cada 100 niños y adolescentes varones, hasta alcanzar 99,8 niñas por cada 100 niños en 2020.

15 Para profundizar más en este tema, leer Naila Kabeer, “Gender Equality and Women’s Empowerment: A Critical Analysis of the Third Millennium Development Goal”, Gender & Development 13, núm. 1 (marzo de 2005): 13-24, <https://doi.org/10.1080/13552070512331332273>.

Considerando el desempeño punta a punta, es decir observando solo los datos del primer y el último año disponible, **nueve países empeoraron su situación en términos de equidad de género** en la asistencia escolar en la secundaria: **Nicaragua** (disminuyó un 17,4% la cantidad de niñas por cada 100 niños); **Honduras** (-8,3%); **Uruguay** (-7,5%); **Colombia** (-4,1%); **Costa Rica** (-3,6%); **Paraguay** (-1,3%); **República Dominicana** (-1,1%); **Panamá** (-0,3%) y **Brasil** (-0,1%).

De esos países, como mencionamos antes, Nicaragua, Colombia y Brasil quedaron por debajo de las 100 niñas por cada 100 niños; el resto, aunque empeoró su situación, sigue manteniendo una asistencia paritaria dentro de los estándares aceptados internacionalmente.

Si bien la brecha de género en el acceso a la educación secundaria no parece ser el mayor problema de la región comparado a lo que ocurre en otras regiones del mundo, es necesario seguir monitoreando este indicador pues **hay indicios de empeoramiento de la situación en muchos países en los últimos años**. También hay que señalar que el acceso a la secundaria en sí mismo no garantiza las condiciones de equidad entre géneros, toda vez que pesan sobre las niñas, adolescentes y mujeres una sobrecarga de tareas domésticas y de cuidados, que ocupan tiempo y esfuerzo. Esta sobrecarga pone en riesgo la continuidad de las niñas, adolescentes y mujeres en el sistema educativo. Otros aspectos relevantes, como la violencia de género en los hogares y en las propias instituciones, así como la reproducción de estereotipos, que pueden afectar a la permanencia y calidad de las niñas, adolescentes y mujeres en el sistema educativo¹⁶.

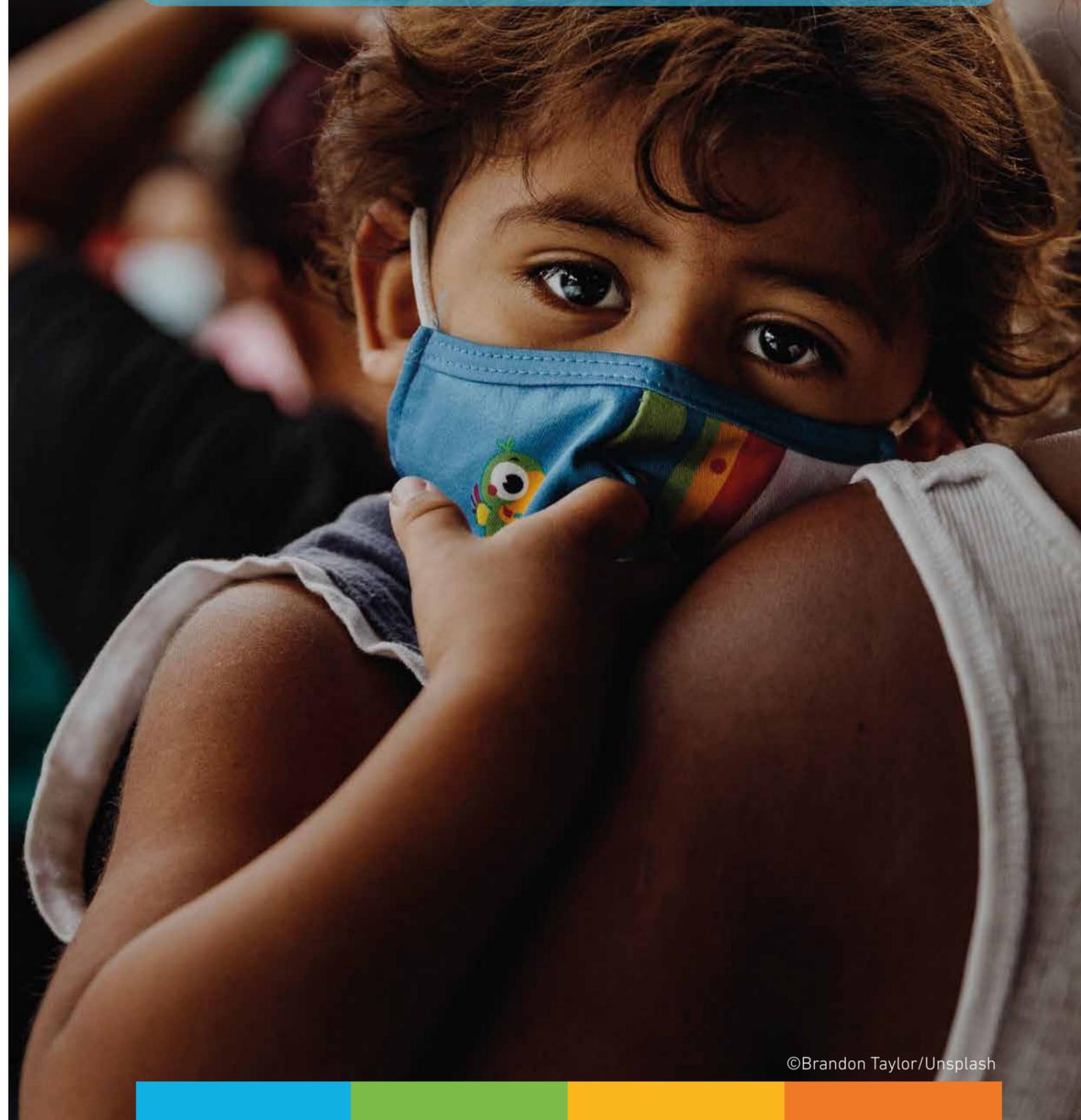
Asimismo, sería deseable complementar el indicador de equidad en la educación con otros datos, como la situación de personas con discapacidad, personas indígenas, afrodescendientes y otros, pero no hay información disponible en las bases de datos internacionales¹⁷.

¹⁶ Ver López, Desalvo y Sánchez (2021), sección 2.3.

¹⁷ Es posible explorar otros datos relacionados con la meta 4.5 del ODS-4: "De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad".



APUNTES SOBRE EL FINANCIAMIENTO EDUCATIVO EN PANDEMIA



La pandemia de COVID-19 implicó una crisis de escala mundial, no solo en términos sanitarios, sino también económicos. Se trató de la mayor crisis en un siglo, por la intensidad de la caída de la actividad económica, que, a su vez, involucró a la mayor cantidad de países. Naturalmente, esto tuvo impactos en diversos derechos humanos, incluyendo el derecho humano a la educación. En este apartado se enfatiza particularmente lo relativo al financiamiento educativo durante la pandemia, aprovechando tanto los datos como los informes disponibles para calibrar la magnitud de la crisis. No se trata de una explicación de la crisis ni de todos sus impactos en materia educativa, sino que se observan algunas de sus implicaciones en el financiamiento educativo.

Impactos fiscales de una crisis histórica

Tal como observó la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, Kombou Bolly Barry, en su informe de junio de 2020, la crisis exacerbó de manera drástica problemas ya existentes en relación con la aplicación del derecho a la educación¹⁸. Los sistemas de educación pública ya estaban infrafinanciados y fueron sometidos a presión adicional al recibir en varios países estudiantes que cursaban la educación privada y que no pudieron seguir pagando por sus estudios, o debido al incremento del sostén de los Estados a la provisión privada durante la crisis. Esto evidencia la importancia de contar con sistemas públicos fortalecidos y con la gratuidad de la educación para todas y todos.



©Governo de Sao Paulo

18 A/HRC/44/39. Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G20/158/06/PDF/G2015806.pdf?OpenElement>

El financiamiento público de la educación estuvo severamente condicionado por la crisis pandémica, que implicó un desafío muy relevante en materia de recursos fiscales, en al menos dos frentes¹⁹. En primer lugar, debido a la recesión económica, se produjo una caída en el nivel de recaudación de los Estados, lo cual limitó la capacidad de tomar medidas compensatorias ante la crisis.

El gran peso de los impuestos indirectos en la región hace que la recaudación acompañe al ciclo económico, es decir, que baje justo cuando atender la situación requiere de mayores recursos. Además, como parte de los paquetes de estímulo, se realizaron diversas postergaciones de impuestos. Vale señalar, sin embargo, que se realizaron esfuerzos de recaudación (incluido alivio fiscal) para evitar un impacto mayor. **El gasto público se expandió a niveles récord en la región, llegando al 24,7% del PIB regional, aunque con situaciones disímiles entre países**²². La brecha entre ingresos y gastos fiscales se amplió más en Sudamérica que en Centroamérica y México: en 2020 el déficit fiscal creció 3,9% del PIB regional, a lo que se sumó un 2,1% más en 2021²³.

En segundo lugar, **se produjo una reorientación de los fondos acorde a las emergencias detectadas**. En este sentido, las medidas tendieron a fortalecer los sistemas de salud, asegurar el acceso a servicios básicos y proteger los ingresos de los hogares, especialmente con estímulos al empleo y programas de protección social. **Lamentablemente, la educación no tuvo un lugar prioritario en esta respuesta**²⁴. En general, cuando el sistema

19 IIEP-UNESCO (2020), *Impacto previsto del COVID-19 en el gasto público en educación y las implicancias para el trabajo de la UNESCO. Respuesta del ámbito educativo de la UNESCO al COVID-19*. N.º 7.2. (Notas temáticas del Sector de Educación). Disponible en https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373276_spa

20 CEPAL (2020). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/17-P/Rev.1), Santiago de Chile.

21 CEPAL (2021a). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/5-P), Santiago de Chile.

22 El Salvador expandió el gasto primario real en un 33,1% entre 2019 y 2020, República Dominicana lo hizo en un 25,1% y Brasil en 23,8%. En cambio, Ecuador mostró una retracción del 11,3%, Costa Rica del 6,4% y Honduras del 0,4%. Todos los datos tomados de CEPAL (2021a).

23 En comparación, en los dos años siguientes a la crisis de 2008, el déficit creció en la región apenas un 2%. Ver Eduardo Cavallo, Arturo Galindo, Victoria Nuguer y Andrew Powell (2022), *De la recuperación a la renovación. Transformar la crisis en oportunidad*, Banco Interamericano de Desarrollo, p. 21. Disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe-macroeconomico-de-America-Latina-y-el-Caribe-2022-De-la-recuperacion-a-la-renovacion-Transformar-la-crisis-en-oportunidad.pdf>

24 IIEP-UNESCO (2020), Alejandro Vera, Martín Scasso, Alejandro Morduchowicz y Cecilia Berlanga Alessio Robles (2020), *Reabrir las escuelas en América Latina y el Caribe. Claves, desafíos y dilemas para planificar el retorno seguro a las clases presenciales*, OREALC/UNESCO Santiago-BID, Santiago de Chile. Disponible en <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375059>

Se estima que, en 2020, el PIB de ALC cayó un 7,7%, la mayor caída en 120 años²⁰. A pesar de ello, la región hizo un esfuerzo fiscal significativo para responder a la crisis, expandiendo el gasto público en un promedio de 4,6% del PIB en un contexto de caída de los recursos tributarios disponibles del 0,5% del PIB²¹.

educativo fue incluido en el paquete de respuesta, fue como parte de medidas de protección social como, por ejemplo, la entrega de alimentos²⁵.

Ambos frentes de impacto sobre el financiamiento educativo tienen una interacción peligrosa con la deuda²⁶. Por un lado, la capacidad de que los Estados obtengan recursos mediante la vía del crédito no es homogénea, y tiende a perjudicar a los países periféricos, que deben abonar tasas de interés más elevadas que los países desarrollados. Estos últimos no solo tienen mayor capacidad recaudatoria y mejor acceso a los mercados internacionales de capitales, sino que además tienen monedas propias más fuertes, lo que les permite emitir para financiar los paquetes de estímulo ante la crisis. Los países menos desarrollados carecen de las mismas oportunidades, y esto afectó a la capacidad de intervenir ante la crisis. Los 20 países más desarrollados movilizaron paquetes fiscales equivalentes al 12,7% de su PIB (6,3 billones de dólares) además de instrumentos de liquidez financiera por un 11,3% adicional del PIB (5,2 billones)²⁷. Considerando solo el elemento fiscal, se trata de un esfuerzo tres veces mayor al de ALC, en términos proporcionales a sus respectivos PIB.

Por otro lado, las obligaciones derivadas de la deuda implican un desvío de fondos hacia el pago de sus servicios, lo cual compromete las posibilidades de invertir en educación²⁸. **Se estima que la región pagó alrededor de 95 mil millones de dólares en concepto de servicios de deuda durante 2020.** A pesar de estos cuantiosos pagos en un contexto de emergencia debido a la toma de nueva deuda, así como la caída de la actividad económica, la **deuda total alcanzó el 78% del PIB²⁹.** De hecho, ALC es la región más endeudada del mundo no desarrollado³⁰. De ese total, la parte de la deuda correspondiente al sector público en moneda externa representó el 56,3% del PIB, constituyendo un aumento de más de 10 puntos porcentuales respecto del año previo, o 226,7% si se la compara con las exportaciones totales.

Argentina, Brasil y Costa Rica mostraron los mayores índices de deuda pública respecto del PIB (104,5%, 89,3% y 67,9%, respectivamente), mientras que Paraguay, Chile y Guatemala están en la mejor situación relativa (30,1%, 32,5% y 26,6% respectivamente). Argentina, Ecuador y Suriname reestructuraron sus deudas durante la pandemia, mientras que Brasil

25 A los efectos de analizar la respuesta fiscal a la crisis, se realizó un análisis de los paquetes de ayuda según las sistematizaciones provistas por el Policy Tracker del FMI, disponible en <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19> y el UNDP-UNW COVID-19 Global Gender Response Tracker de ONU Mujeres, disponible en <https://data.undp.org/gendertracker/>

26 A/HRC/44/39, #75.

27 CEPAL (2021a), p. 22-23.

28 CEPAL (2021b). Una agenda innovadora de financiamiento para el desarrollo para la recuperación de América Latina y el Caribe, Informe Especial COVID-19 N° 12, CEPAL, Santiago de Chile, disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47489/S2100628_es.pdf?sequence=3&isAllowed=y

29 Daniel Munevar (2021), "La pandemia de la deuda en América Latina y el Caribe", Cuadernos de Economía Crítica, 7 (14), pp. 157-161, disponible en <http://cec.sociedadecriticacritica.org/index.php/cec/article/view/265/661>

30 CEPAL (2021b).

recompró de bonos adelantados durante la pandemia. **Por ello, Argentina y Brasil lograron rebajar los pagos de intereses; en cambio, el resto de los países de la región mostró mayores salidas por este concepto. Paraguay, El Salvador y Costa Rica son los países que mostraron mayor aumento de pago de intereses.** La región pagó en promedio un 0,1% más que en 2019.

Debe contemplarse este guarismo a la luz de una situación crítica a nivel socioeconómico, sanitario y educativo. El crecimiento de la deuda pública es un fenómeno mundial, que ha puesto luces de alarma en diversas organizaciones de la sociedad civil e incluso en instituciones financieras internacionales³¹. **La deuda creció durante la pandemia, y pone en riesgo la recuperación económica global³².** Según la Red Eurodad, 108 economías en desarrollo (de un total de 116) aumentaron sus deudas públicas en 2020, por un total de 1,900 mil millones de dólares (equivalentes al 8,3% de su PIB), a pesar de haber pagado 194 mil millones de dólares³³. **Estos fondos destinados a la deuda implicaron menos recursos para garantizar derechos humanos básicos: en 62 de estos países este gasto superó lo destinado al presupuesto de salud y en 36 superó lo destinado a educación.**



©Ernesto Eslava/Pixabay/Mexico

31 World Bank (2022), Global Economic Prospects. Washington, DC: World Bank. Disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/36519/9781464817601.pdf> Ver también Kristalina Georgieva (2022), "Tres políticas prioritarias para una recuperación sólida", IMF Blog, 16 de febrero de 2022, disponible en <https://www.imf.org/es/News/Articles/2022/02/16/blog021622-three-policy-priorities-for-a-robust-recovery>

32 Se pueden consultar las principales iniciativas en materia de deuda, y su impacto sobre el financiamiento de la educación en Francisco Cantamutto y Agostina Costantino (2022), *Impactos del endeudamiento en la realización del derecho humano a la educación Reflexiones sobre la financierización de Estados y hogares en América Latina y el Caribe*, CLADE, San Pablo, disponible en https://redclade.org/wp-content/uploads/Impactos_endeudamiento_LATAM_completo.pdf

33 Daniel Munevar (2021), "A Debt Pandemic. Dynamics and Implications of the Debt Crisis of 2020", Briefing Paper, Eurodad, <https://bit.ly/3JdjPyt>

Comparando con otras partidas asociadas a derechos humanos, la educación no parece haber sido un eje prioritario del combate a la pandemia, pero a pesar de ello vio incrementar su relevancia en un 9,7%. El valor de 2020, que equivale a un promedio de 4,53% del PIB, se encuentra por debajo de los compromisos adquiridos por los Estados de la región en la Declaración de Lima de 2014 y la Declaración de Incheon de 2015, donde indicaron la necesidad de superar el 6% del PIB para alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4³⁴.

Se puede analizar la situación de ALC desde diversos ángulos. Por un lado, como se ve en la Tabla 3, si bien el gasto en la deuda aumentó durante 2020 un 8,7%, la expansión de otros rubros del gasto público asociados a la realización de los derechos humanos tuvo mayor protagonismo. El énfasis se puso sobre la protección social, que se expandió en casi un 27% entre 2019 y 2020, seguido del aumento en materia de salud con un 17% interanual. En este último caso, esta expansión permitió que en promedio la asignación a salud superara los pagos de deuda en 2020, a diferencia de lo que ocurría el año previo.

Tabla 3. Gasto público por concepto, como porcentaje del PIB, promedio simple regional, 2019 y 2020

Concepto de gasto público	2019	2020	Variación
Educación	4,13	4,53	9,7%
Salud	2,54	2,98	17,4%
Protección social	3,94	4,99	26,6%
Deuda	2,63	2,85	8,7%

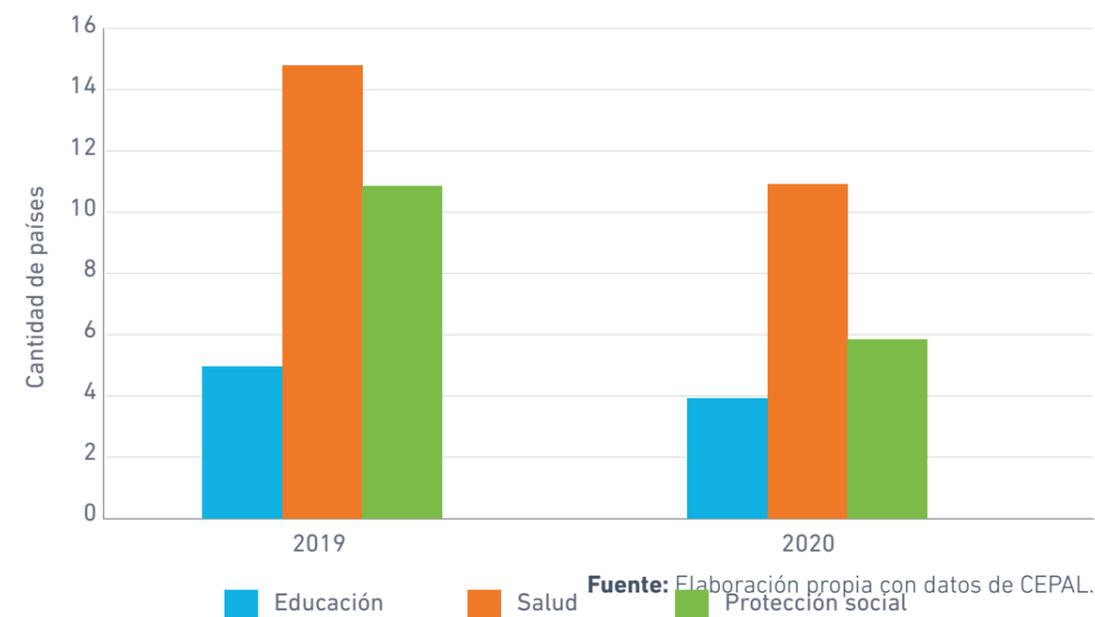
Fuente: Elaboración propia con datos de CEPALSTAT.

Visto de manera alternativa, **de 24 países con datos disponibles en 2020, en cuatro de ellos el gasto público en deuda excedió lo destinado a la educación: Argentina, Brasil, Jamaica y Santa Lucía** (Gráfico 4). Excepto por este último país, los otros tres habían incurrido en la misma prioridad de asignaciones presupuestarias en 2019. Aquel año, dos países más realizaron gastos de deuda mayores a lo destinado a educación, Antigua y Barbuda y Bahamas. Como se puede notar, se trata de países de muy diverso tamaño relativo y especialización productiva.

En 2019, en 11 países de la región los gastos ligados a la deuda sobrepasaban los destinados a la protección social y en 15 superaban los destinados a la salud. Gracias al aumento de recursos vinculado a atender la emergencia de la pandemia, esta proporción se redujo a

6 y 11 respectivamente. No obstante, se mantiene como un orden de prioridades llamativo.

Gráfico 4. Países en los que el gasto público en operaciones de deuda excedió la inversión en educación, salud o protección social, por año.



Un caso interesante para remarcar con relación al vínculo entre deuda y educación es el de **México**. En septiembre de 2020, el gobierno de México emitió un bono por 750 millones de euros vinculado a inversión en áreas de educación, servicios de salud, agua, energía e infraestructura social en las localidades con mayor rezago social³⁵. Es decir, se emitió deuda vinculada a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Se trató de una operación exitosa, en el sentido de que logró convocar prestamistas interesados –tuvo una demanda muy superior a la oferta–, lo cual hablaría de la posibilidad de recurrir a créditos asociados a objetivos vinculados a los ODS.

35 CEPAL (2021b).

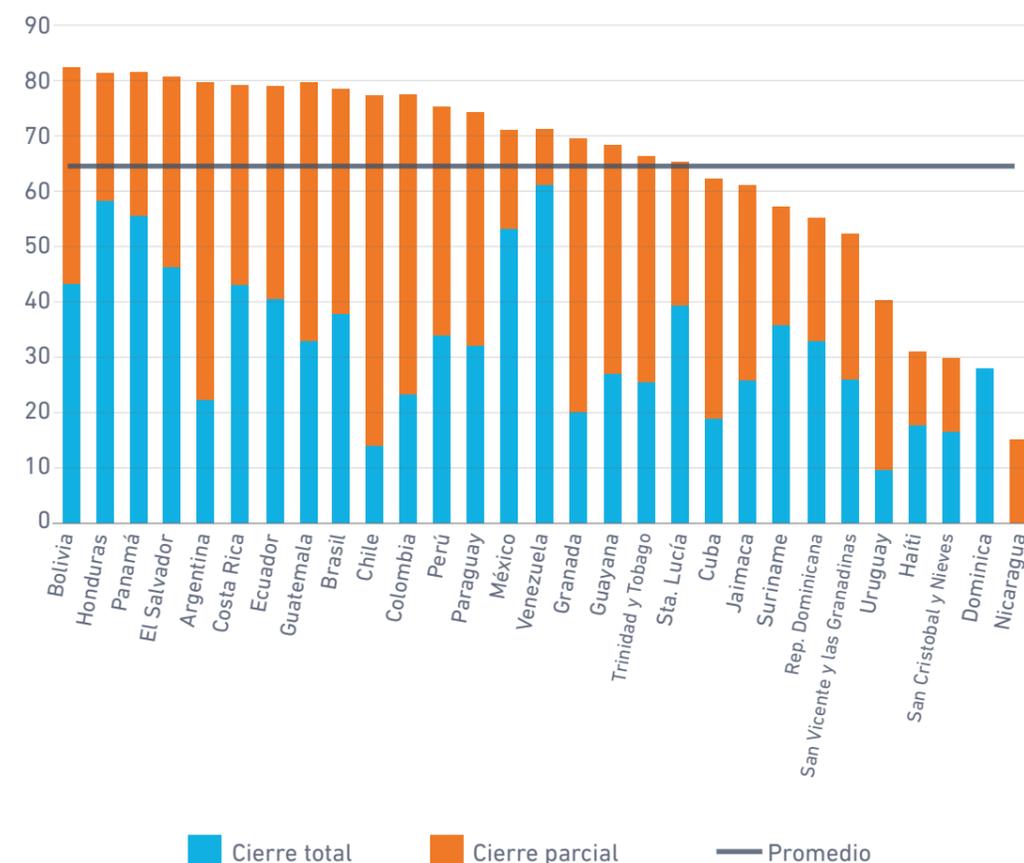
Si bien aún no están disponibles datos más recientes, se estimó que el PIB de la región se expandió un 6,7% en 2021³⁶. La continuidad del proceso de recuperación enfrenta múltiples desafíos, entre los que se destacan los avances en la vacunación (para evitar nuevos brotes de COVID-19) y el peso de la deuda. Diversos organismos internacionales han abogado por la necesidad de afrontar este problema mediante mejoras en la recaudación, que impliquen tanto el combate a la evasión y elusión fiscal, centrados en la coordinación internacional, como cambios en la tributación, imponiendo mayores impuestos a aquellos sectores mejor posicionados³⁷. La pandemia abrió una serie de disrupciones en la organización productiva a nivel mundial, cuyos alcances aún son inciertos. En las postrimerías de la emergencia sanitaria, la guerra en Ucrania ha realzado problemas vinculados al abastecimiento de insumos estratégicos –gas, cereales y oleaginosas–. La combinación de estos factores ha abierto un escenario incierto en materia económica y geopolítica, cuyas derivaciones están aún por verse³⁸.

Respuestas de financiamiento ante la crisis

Los países de ALC arrastraban situaciones de desigualdad e insuficiencia en materia educativa desde antes de la crisis pandémica. La principal respuesta en relación con el sistema educativo ante la emergencia sanitaria provocada por la COVID-19 fue la suspensión de clases presenciales. Se trató de una medida muy usual en todo el mundo, pero que tuvo especial relevancia en ALC: mientras que en el mundo se promediaron 38 semanas de cierre (total o parcial) de los establecimientos educativos, en la región esta media fue de 64 semanas. La proporción se sostiene en el caso de cierres totales (19 semanas en el mundo ante 32 en ALC) y aperturas parciales (18 semanas en el mundo y 32 en ALC).

Como se ve en el Gráfico 5, 19 de 29 países con datos disponibles se ubican por encima de ese promedio. En **Honduras, México, Panamá y Venezuela** no solo se supera este promedio sino que se combina con una elevada proporción de cierre total de los establecimientos. Solo **Haití, San Cristóbal y Nevis, Dominica y Nicaragua** se encontraron en la media mundial o por debajo de ella.

Gráfico 5. Suspensión de clases presenciales por país, desde marzo de 2020 a noviembre de 2021.



Fuente: Elaboración propia con datos de la UNESCO³⁹.

Este cierre prolongado supuso un desafío para dar continuidad al proceso educativo. América Latina y el Caribe (ALC) llega a la pandemia con rezagos e inequidades en infraestructura escolar, acceso a equipamiento informático y conectividad en las escuelas y hogares, y competencias TIC tanto del personal docente como los/as estudiantes⁴⁰. **Esto amplió el impacto del cierre en términos de equidad.** Los Estados de la región pusieron en marcha diferentes políticas para lidiar con este problema, entre las que se privilegió la educación remota como estrategia: en el 85% de los países se eligieron formatos remotos o híbridos⁴¹.

36 World Bank (2022).

37 CEPAL (2022), pp. 48-53. Ver también FMI (2022). Fiscal Monitor: Fiscal Policy from Pandemic to War, Washington, FMI.

38 FMI (2022).

39 Ver en <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse#durationschoolclosures>

40 OREALC/UNESCO Santiago (2021), Las respuestas educativas nacionales frente a la COVID-19: el panorama de América Latina y el Caribe, UNESCO, Santiago de Chile, disponible en <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377074>

41 Vera et al. (2020). Ver también Fabián Guajardo (2022), *Sistematización de iniciativas de apoyo y formación docente en el contexto de la emergencia socioeducativa de la COVID-19*. Documento encargado por la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago).

Según datos de OREALC/UNESCO⁴², **poco más de la mitad de los países optaron por subvencionar la conexión a internet y un tercio puso recursos a disposición para mejorar el acceso a equipos informáticos.** Esto incluyó eliminación de programas especiales de conectividad, congelamiento de tarifas, reducción temporal del Impuesto al Valor Agregado o incluso la declaración de internet como servicio público esencial. **El 44% de los países buscó que los contenidos fueran accesibles desde teléfonos móviles**, que tienen un alcance muy superior en términos de cobertura. Solo en el **28% de los casos se promovió alguna estrategia que permitiera la conexión a internet en áreas aisladas o densamente pobladas**, lo cual afectó la comunicación.

Este dato resulta particularmente problemático, puesto que la región acusa severas deficiencias en materia de conectividad y recursos tecnológicos: en 2020, el 46% de las niñas y niños de entre 5 y 12 años vivía en hogares que no tenían conexión a internet, mientras que el 38% de las escuelas de nivel primario y el 25% de las escuelas de nivel secundario no disponían de equipamiento informático⁴³.

En general hubo una prevalencia de mecanismos unidireccionales de comunicación, tanto en dispositivos móviles como a través del uso de radio y televisión para la difusión de contenidos. La falta de respuesta o su escasa continuidad en el tiempo afectaron severamente a la calidad de la educación, con efectos que se manifestarán a lo largo de los años por venir. Asimismo, se intensificaron los problemas vinculados a la equidad y la necesidad de priorizar los grupos más vulnerables.

En este respecto, los datos relevados por OREALC/UNESCO (2021) indican que apenas un tercio de los países señalaron tener estrategias para apoyar en materia educativa a las familias de bajos recursos. **En relación con el apoyo a los hogares, un 11% de los países señaló haber aumentado o adelantado transferencias monetarias ligadas al sistema educativo. Además, la mayoría de los países dio continuidad a los programas de becas o asignaciones, aliviando los requisitos de asistencia escolar.** En **México** se modificó la forma de pago a través de un sistema electrónico que facilitó el cobro de la beca Benito Juárez.

En un cuarto de los casos, se mantuvieron abiertos espacios con servicios de cuidados o se distribuyeron apoyos económicos para solventarlos. Es el caso de los Centros de Educación y Nutrición (CEN-CENAI) de **Costa Rica**. En **Guyana** y en **Santa Lucía** se incrementaron las becas destinadas a la compra de indumentaria como parte del paquete de ayuda escolar.

Dos tercios de los países destinaron recursos para programas orientados a la entrega de alimentos a los hogares, que en la región tenían ya una amplia cobertura (más de 85 millones de niñas, niños y adolescentes). Se sostuvieron programas, se incrementaron

42 OREALC/UNESCO Santiago (2021).

43 Datos de Vera et al (2020).

montos y se relajaron las condiciones asociadas a la asistencia escolar. Este es el caso, por ejemplo, del Bono Familia de **Bolivia**, el Programa de Alimentación Escolar de Colombia, el programa Alimentos en Casa de **Costa Rica**, el kit de alimentos de **República Dominicana** o los programas Jóvenes en Acción de **Colombia** y *Programme of Advancement Through Health and Education* (PATH) de **Jamaica**.

En **Brasil** se permitió que los recursos obtenidos a través del Fondo de Mantenimiento y Nacional de Desarrollo de la Educación Básica y de Valoración de Profesionales de la Educación (Fundeb por su acrónimo en portugués) fueran utilizados para la compra de alimentos. En **Chile**, las escuelas permanecieron abiertas para la entrega de alimentos e incluso se aprovecharon los buses escolares para facilitar esta entrega. **Costa Rica** intentó mantener los comedores escolares abiertos, pero esta medida no fue efectiva. En **El Salvador, Guatemala, y San Cristóbal y Nieves** también se dio continuidad a los programas alimentarios para garantizar el acceso en los hogares durante el cierre de las escuelas. **Uruguay** amplió las formas de pago de becas para garantizar el acceso a alimentos.

En varios países se dieron ayudas financieras, como parte de las políticas de estímulo, o se flexibilizaron las condiciones de pago de créditos educativos, con alivios o extensión de los plazos de pago. Fue el caso en los dos países con mayor extensión de créditos educativos, **Chile** y **Colombia**, pero también en **Bolivia, Jamaica y Brasil**⁴⁴. **Costa Rica, Perú y República Dominicana** igualmente realizaron previsiones en este sentido de cara a la recuperación postpandemia. Esta medida es especialmente notable en relación con el nivel universitario, y tiene impacto en la provisión privada de educación.



©Ernesto Eslava/PixabayMexico

44 En específico sobre la educación superior, ver Elena Arias et al. (2021), Educación superior y COVID-19 en América Latina y el Caribe: Financiamiento para los estudiantes, Instituto Internacional de la Unesco para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Asociación Panamericana de Instituciones de Crédito Educativo (ÁPICE).

Si bien aún es temprano para saber cuál será el impacto a mediano plazo de la pandemia, la UNESCO ha comparado con la crisis de 2008 como ejercicio estimativo⁴⁵. En tal sentido, los hallazgos indican que, en esa ocasión, los Estados mantuvieron sus compromisos de financiamiento en términos proporcionales, pero que la propia caída del PIB implicó menores recursos. Asimismo, la Ayuda Oficial al Desarrollo se estancó. Esto **impactó especialmente en los salarios docentes, que fueron congelados o incluso reducidos en la mitad de los países con datos disponibles**. En ALC, los salarios docentes representan tres cuartas partes del presupuesto educativo, de modo que son el principal componente en esta cartera.

Algunos países de la región han incluido esfuerzos de inversión en infraestructura educativa como parte de la estrategia de recuperación postpandemia. La falta de instalaciones apropiadas, de equipamiento y conectividad, se hicieron evidentes durante la crisis, dificultando tanto las clases presenciales como las actividades remotas. Argentina ha incrementado el presupuesto destinado a estos rubros en sus previsiones recientes⁴⁶.

No debe dejar de mencionarse que una parte significativa del financiamiento a la educación proviene de los esfuerzos que realizan los hogares para solventar una serie de gastos asociados, que van desde el pago de matrículas hasta la compra de útiles, alimentos, ropa, artículos de higiene o el transporte. **La crisis de la pandemia tuvo un efecto severo sobre los ingresos de los hogares en la región, por lo que es esperable que esto afecte su capacidad de solventar gastos asociados a la educación.**

La pobreza aumentó, en ALC, en 2020, al alcanzar al 33% de la población, cayendo levemente en 2021 (al 32,1%). Esta situación se explica centralmente por la recuperación de la economía –que permitió cierta recuperación del mercado de trabajo– y el recorte de las transferencias de parte de los Estados. Sin embargo, la pobreza extrema se incrementó en ambos años, llegando al 13,8% de la población, un aumento que involucra a 5 millones de personas⁴⁷. Esto produjo un aumento de la desigualdad en la región, ya que afecta a las posibilidades financieras de los hogares, especialmente en los hogares de menores ingresos.

Si bien aún no se cuenta con datos precisos, algunos gobiernos prevén un movimiento desde escuelas privadas a públicas por parte de hogares que ya no pueden abonar las cuotas. De hecho, a raíz de ello se tomaron algunas medidas⁴⁸. Por ejemplo, **Argentina** amplió su plan de becas PROGRESAR, incluyendo a las escuelas privadas. **Ecuador** aprobó el pago

45 IIEP-UNESCO (2020).

46 Agustín Claus y María Eugenia Bucciarelli (2021), "Educar en tiempos de pandemia: el gobierno incrementa la inversión educativa", CIPEC, disponible en <https://www.cippec.org/textual/educar-en-tiempos-de-pandemia-el-gobierno-incrementa-la-inversion-educativa/>

47 Los datos de pobreza y pobreza extrema provienen de CEPAL (2021a).

48 Vera *et al.* (2020).

del 25% de la matrícula de escuelas privadas a aquellos hogares donde el jefe o jefe de hogar perdió el empleo. Por su parte, **Perú** incrementó los turnos disponibles en escuelas y amplió las vacantes en 100.000 plazas. **Paraguay** diseñó un sistema para garantizar la transición entre escuelas, y la ciudad de **México** incluyó una beca para estudiantes que migraron de una escuela a otra. En términos inmediatos, como consecuencia, parece haber resultado en una presión extra sobre los sistemas públicos o sobre el sostén de los Estados a la provisión privada.

Respuesta del financiamiento multilateral

Los Estados son los principales responsables por el financiamiento educativo. Sin embargo, este rol es complementado por diversas fuentes de recursos, que inciden además en la agenda de políticas públicas. En este sentido, vale la pena mencionar la actuación de los organismos multilaterales de crédito durante la pandemia.

Según señaló la CEPAL, la cooperación internacional no estuvo al mismo nivel que en crisis anteriores, accediendo la región a menores recursos multilaterales⁴⁹. La banca para el desarrollo tiene una actuación de largo plazo en la región en relación con la educación. Sin embargo, no se detectaron acciones específicas vinculadas a la pandemia. **El Banco Mundial destinó a la región 4.600 millones de dólares, aunque centrados en temas de salud y sanidad⁵⁰. El sistema educativo no figuró como eje en ninguno de los proyectos detallados.**

En el caso del **Banco Interamericano de Desarrollo (BID)**, aunque la información oficial destaca la aprobación de préstamos por 21.600 millones de dólares durante 2020 para atender la emergencia de la pandemia⁵¹, los tableros de información del organismo indican la aprobación total de 8,296 millones⁵². En 2020, el BID respondió a la pandemia permitiendo la reformulación de proyectos y redirigiendo fondos.

49 CEPAL (2021b), p 2.

50 Banco Mundial (2022), "Respuesta del Banco Mundial a la COVID-19 (Coronavirus) en América Latina y el Caribe", disponible en <https://www.bancomundial.org/es/news/factsheet/2020/04/02/world-bank-response-to-covid-19-coronavirus-latin-america-and-caribbean> (consultado 28 de abril de 2022).

51 Ver BID, "El Grupo BID en respuesta al COVID-19 (Coronavirus)", disponible en <https://www.iadb.org/es/coronavirus/apoyo-paises> (consultado 2 de mayo de 2022).

52 Ver BID Dashboard, Operational Response to COVID-19, disponible en https://public.tableau.com/views/IDB-Financed-Projects-in-Response-to-COVID-19/COVID-19Program?%3Alanguage=en&%3Adisplay_count=y&publish=yes&%3Aorigin=viz_share_link&%3Alinktarget=_self&%3Atabs=n&show_new_tabs=true&curr_tab=COVID-19%20Program&%3AshowVizHome=no (consultado 3 de mayo de 2022).

Ese año se aprobaron 82 préstamos por 12,640 millones de dólares, de los cuales apenas cinco se orientaron al sector educación, por un total de 256 millones⁵³. En 2021, el BID aprobó 94 proyectos, desembolsando 11,200 millones de dólares en las operaciones existentes, y colaboró activamente con los gobiernos en la compra de vacunas. La educación continuó sin figurar entre las cuatro áreas prioritarias ante la emergencia, aprobándose solo tres proyectos por un total de 181 millones de dólares⁵⁴.

La CAF - Banco de Desarrollo de América Latina señaló haber aprobado fondos por 13,200 millones de dólares en 2021 para la región, a los que se suma la capitalización del organismo por 7 mil millones más⁵⁵. Si bien el organismo destaca la relevancia de la educación en la recuperación postpandemia⁵⁶, no señala líneas específicas de financiamiento en el área como respuesta a la COVID-19. Es decir, como respuesta a la crisis mundial, la banca para el desarrollo puso fondos a disposición a través de créditos, donaciones y mecanismos de impulso a inversiones privadas. En esta reacción, la educación no fue puesta como prioridad.

Por su parte, el Fondo Monetario Internacional (FMI), cuya misión está centrada en atender crisis de balanza de pagos, creó dos herramientas de veloz ejecución y baja condicionalidad para intervenir en la crisis: el Servicio de Crédito Rápido y el Instrumento de Financiamiento Rápido. En ALC esto implicó que 16 países recibieran fondos entre 2020 y 2021, por un total de 117,647 millones de dólares⁵⁷. Accesoriamente, 17 países integrantes del FMI recibieron 50,300 millones de dólares correspondientes a sus cuotas en el organismo, cuando este emitió nuevos Derechos Especiales de Giro en agosto de 2021⁵⁸.

53 BID (2021), Informe Anual Reseña del año 2020, disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe-anual-del-Banco-Interamericano-de-Desarrollo-2020-Resena-del-ano.pdf>

54 Ver BID (2022), Informe Anual Reseña del año 2021, p. 10, disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe-anual-del-Banco-Interamericano-de-Desarrollo-2021-Resena-del-ano.pdf>

55 CAF (2021), "CAF cierra el 2021 con USD 13.200 millones en aprobaciones para el desarrollo de América Latina y el Caribe", disponible en <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2021/12/caf-cierra-el-2021-con-usd-13200-millones-en-aprobaciones-para-el-desarrollo-de-america-latina-y-el-caribe/>

56 Ver CAF (2022), "A rescatar los 3 millones de latinoamericanos que no regresaron a la escuela", disponible en <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2022/01/a-rescatar-los-3-millones-de-latinoamericanos-que-no-regresaron-a-la-escuela/?parent=53444>

57 El Instrumento fue girado a Bahamas, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Jamaica, Panamá, Paraguay y República Dominicana. El Servicio fue aprovechado por Dominica, Granada, Haití, San Vicente y las Granadinas (dos veces) y Santa Lucía. Nicaragua recibió fondos por ambas vías.

58 Recibieron fondos Argentina (4300 millones), Bolivia (300 millones), Brasil (15.100 millones), Chile (2.400 millones), Colombia (2800 millones), Costa Rica (500 millones), República Dominicana (700 millones), Ecuador (1.000 millones), El Salvador (400 millones), Guatemala (600 millones), Honduras (300 millones), México (12.200 millones), Panamá (500 millones), Paraguay (300 millones), Perú (1.800 millones), Uruguay (600 millones) y Venezuela (5.100 millones).

Estos fondos se dirigieron, especialmente, a fortalecer las reservas internacionales, lo cual resultó una protección extra ante la inestabilidad. Los países que más se beneficiaron en este sentido fueron **Guyana, Suriname, Bahamas, Belice, Ecuador, El Salvador, Haití, Jamaica y Santa Lucía. Belice, Jamaica y Suriname** cuentan entre las economías más endeudadas de la región. **Colombia, Ecuador y Paraguay** aprovecharon estos fondos para diversos destinos de fortalecimiento presupuestario⁵⁹. **Argentina**, en cambio, utilizó estos fondos para pagar deuda con el propio Fondo.

Finalmente, vale la pena resaltar la actuación de otro actor relevante para los sistemas educativos de la región, la **Alianza Mundial para la Educación (Global Partnership for Education)**, un mecanismo de cooperación internacional enfocado en educación, con énfasis en países de bajos ingresos.

Combinando diferentes fuentes de financiamiento, la Alianza movilizó alrededor de 500 millones de dólares para atender las urgencias ligadas a la pandemia⁶⁰. ALC recibió 20,5 millones de la línea central de financiamiento. **Guyana, Haití y Honduras** recibieron proyectos para facilitar la educación remota o el regreso a las aulas. Finalmente, como parte de la Organización de Estados del Caribe Oriental, **Dominica, Granada, Santa Lucía, y San Vicente y las Granadinas** recibieron fondos para financiar su Estrategia Regional de Recuperación y Respuesta del Sector Educativo a la COVID-19.



©Int'l Book Project/Flickr/Nicaragua

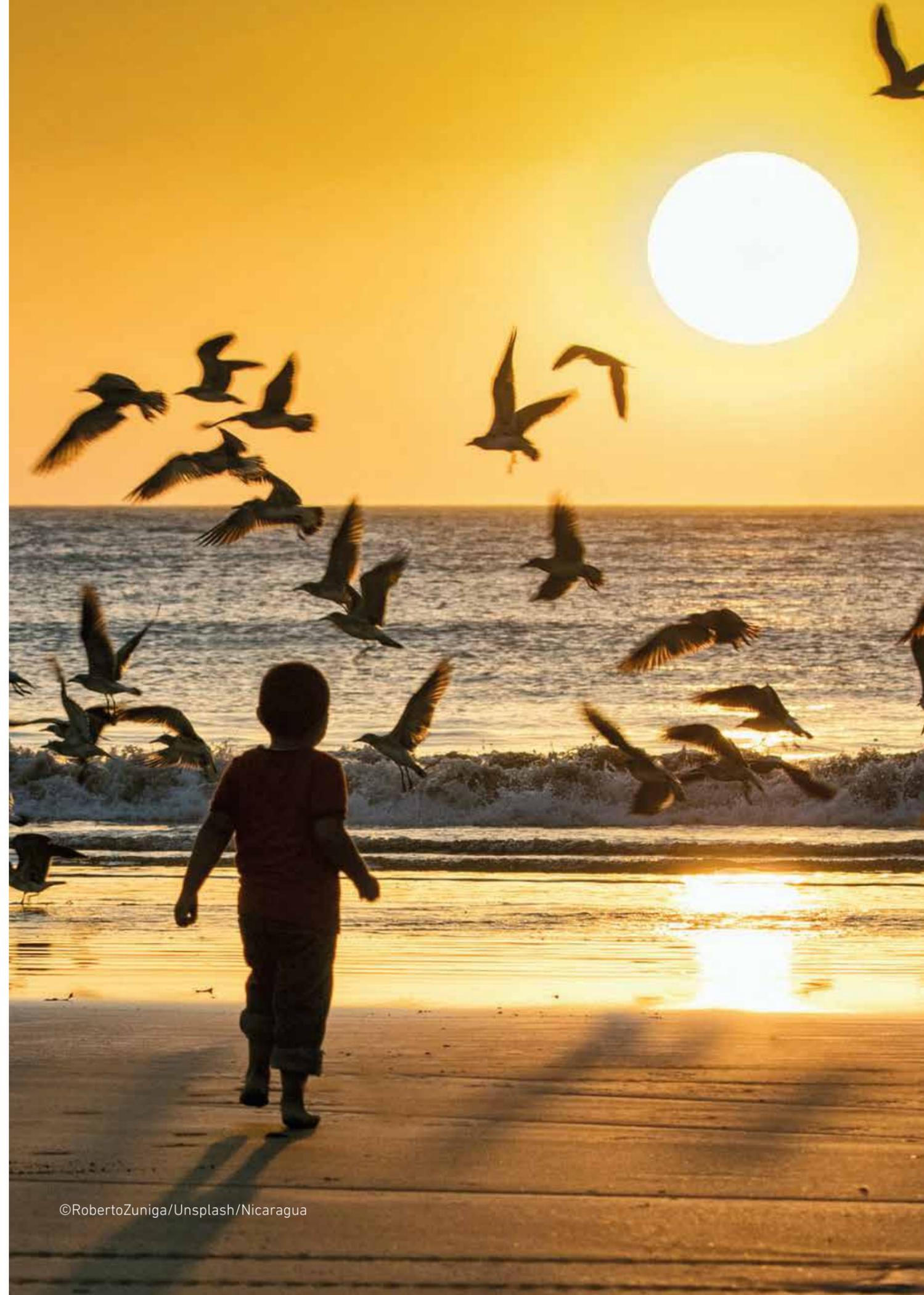
59 CEPAL (2021b), p. 5-6.

60 Alianza Global para la Educación (2022), Results Report 2021. Final results report on GPE's 2016-2020 strategy, Washington-París-Bruselas, p. 16, disponible en <https://www.globalpartnership.org/sites/default/files/docs/results-report-2021/en/2021-10-GPE-Results-Report-2021-v2.pdf>

Recomendaciones

Ante el escenario presentado, más que nunca, es necesario que los gobiernos incluyan urgentemente a la educación transformadora, pública, laica y gratuita para todos y todas y a lo largo de la vida, como una prioridad en los presupuestos públicos. Los Estados son los garantes del derecho y deben de cumplir los compromisos internacionales que ellos mismos han firmado. En tal sentido, es fundamental que:

- Calculen los recursos necesarios para brindar una educación de calidad para todas y todos, asignando el máximo posible de fondos para la educación y sin retrocesos.
- Elaboren los presupuestos educativos de manera participativa, valorando las recomendaciones de quienes integran las comunidades educativas y la ciudadanía en general, para que los fondos asignados respondan a las prioridades y expectativas de los sujetos de derechos.
- Presenten los datos de manera desagregada y actualizada, favoreciendo la transparencia tanto de los presupuestos educativos como de su ejecución, de manera que se pueda hacer un adecuado seguimiento público a su implementación, en especial, respecto de poblaciones históricamente discriminadas o marginadas por su condición de género, raza, etnia, discapacidad, origen, edad u otras.
- Reporten de forma completa y actualizada los datos nacionales correspondientes a las bases de datos internacionales del Instituto de Estadística de la UNESCO, CEPAL, Banco Mundial y otros, con miras a que sea posible monitorear el conjunto de países de la región desde metodologías comunes.
- Adopten mecanismos de justicia fiscal –incluyendo formas de tributación más progresiva y el combate a las diversas formas de elusión y evasión– para aumentar los recursos públicos disponibles para la educación.
- Protejan los presupuestos educativos y las asignaciones destinadas a asegurar el derecho a la educación, especialmente en contextos de crisis y ante exigencias de consolidación fiscal, priorizando los deberes de garantía de estos derechos.
- Busquen mecanismos para aliviar o cancelar las deudas, evitando que los fondos disponibles para la educación y otros derechos sociales sean consumidos en el pago del servicio de la deuda.



©RobertoZuniga/Unsplash/Nicaragua



Co-financiado por:



EDUCATIONOUTLOUD
-advocacy & social accountability



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo

Realizado por:



Campaña
Latinoamericana
por el Derecho
a la Educación