



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

Co-financiado por:



EDUCACIÓN en VOZALTA
promoción y responsabilidad social



Realizado por:



Campaña
Latinoamericana
por el Derecho
a la Educación



CRÉDITOS

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

Apoyo a esta iniciativa: Educación en Voz Alta y Oxfam IBIS

Coordinación: Laura Giannecchini y Nelsy Lizarazo (CLADE)

Investigación y textos: Francisco Cantamutto y Agostina Costantino

Lectura crítica: Laura Giannecchini y Nelsy Lizarazo (CLADE)

Coordinación editorial: Esteban Zapata

Revisión de estilo: Alejo Romano, Esteban Zapata

Diseño gráfico: Gabriel Hidalgo

ISBN: 978-85-5679-003-3

Comité Directivo de CLADE:

Action Aid

Agenda Ciudadana por la Educación de Costa Rica

Campaña Argentina por el Derecho a la Educación

Campaña Boliviana por el Derecho a la Educación

Campaña por el Derecho a la Educación de México

Federación Internacional Fe y Alegría

Oxfam

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

Reagrupación Educación para Todos y Todas (REPT) Haití

La CLADE cuenta con el apoyo financiero de:

Educación en Voz Alta / Alianza Mundial por la Educación

KIX / Alianza Mundial por la Educación

Asociación Alemana para la Educación de Adultos (DVV International)

Fundación Educación y Cooperación EDUCO

Open Society Foundations

OXFAM y Danish International Development Agency

UNICEF LACRO

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

Febrero de 2022

“Esta publicación ha sido producida con el apoyo financiero de Educación en Voz Alta y Oxfam IBIS. Su contenido es responsabilidad exclusiva de La Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación; y no refleja necesariamente las opiniones de los donantes Oxfam IBIS y GPE.”

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



© Camila Croso

Resumen ejecutivo

La financierización se refiere a la dominancia de las finanzas sobre las economías, producida a partir del predominio tanto de los actores financieros como de sus lógicas de funcionamiento. Es resultado de las reformas neoliberales, y se constituye en un rasgo predominante del capitalismo actual. La deuda es el mecanismo más relevante a través de la cual se expresa. El uso de la deuda por parte de los Estados, así como de los hogares, permite sortear la falta de ingresos en un determinado momento, pero profundiza ese mismo problema en el futuro —al tener que pagar la deuda—, al tiempo que otorga poder e influencia a los acreedores.

En algunos casos, estos últimos expresan condiciones explícitas para otorgar fondos. Pero también ocurre que los Estados adoptan políticas —y los hogares, comportamientos— asociados a preservar el acceso a crédito, aceptando demandas incluso sin que estas aparezcan como condiciones explícitas.

De esta forma, por ejemplo, las deudas funcionan como mecanismos que comprometen el cumplimiento del derecho humano a la educación, tanto por desplazar recursos de los Estados en favor de los servicios de deuda —comprometiendo otras asignaciones—, como porque los deudores se adaptan a las exigencias —explícitas o no— de los acreedores.



Las deudas públicas y el derecho humano a la educación



El Estado ha sido el principal garante del derecho a la educación, al menos en el curso del último siglo y medio. Es responsable por proveer una educación pública, gratuita, inclusiva, de calidad, para todas y todos, a lo largo de toda la vida.

Estas obligaciones se plasman en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, y se desarrollan en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966. Están presentes en la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, de la Unesco (1960); en la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965); en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979); en la Convención sobre los Derechos del Niño (1989); en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006), y en marcos regionales como la Carta de la Organización de los Estados Americanos (1948). Asimismo, están previstas en el objetivo de desarrollo sostenible 4 (ODS-4), que insta a asegurar una educación inclusiva y equitativa de calidad.



Para cumplir con estas obligaciones y alcanzar la integralidad del derecho humano a la educación, es necesario que los Estados le aseguren un financiamiento adecuado. Sin embargo, debido a reformas neoliberales —por ejemplo, la eliminación de ciertos impuestos, especialmente los progresivos—, los Estados perdieron fuentes de recaudación, al tiempo que se limitaron otras herramientas de política económica, lo que los incentivó a recurrir a más crédito.

La toma de deuda puede cubrir necesidades fiscales en un momento determinado, al proveer liquidez. El problema está en que, en los subsiguientes períodos, cuando se debe pagar la deuda, esta se vuelve una fuente de pérdida de recursos. Lo anterior implica una salida sistemática en concepto de intereses, cuyo peso puede comprometer otras partidas, como aquellas destinadas a garantizar el derecho humano a la educación.

Durante 2020, en medio de la pandemia de COVID-19, 116 economías en desarrollo pagaron a acreedores un aproximado de 194 000 millones de dólares. Estos fondos, en lugar de utilizarse para lidiar con la crisis, fueron destinados a pagar deuda: en 62 de estos países, los pagos de deuda superaron la inversión en salud, y en 36 de ellos, la destinada a educación.

La deuda pública ha crecido en todo el mundo en las últimas cuatro décadas. Los países de América Latina y el Caribe (ALC) han atravesado diferentes etapas en este período. Durante los años 70 recibieron grandes flujos de crédito que resultaron impagables en la década siguiente, merced a un cambio en las condiciones financieras y comerciales en el mundo. La resolución de la crisis de la deuda de los 80 trajo aparejada la aplicación de reformas estructurales como condición para acceder a nuevo crédito, algo que se produjo durante la década de los 90.

La expansión del crédito en esos años implicó un cambio en la morfología de los acreedores. La emisión de títulos de deuda negociables en mercados secundarios, cuyos propietarios son en principio anónimos, creció de forma inusitada; ALC fue la región en desarrollo que más uso dio a este mecanismo. Con ello ganaron relevancia los fondos de inversión, las agencias calificadoras de riesgo y los fondos “buitre”, cuyas visiones y demandas limitan los márgenes de la política pública en la región.

La magnitud creciente de la deuda da un rol cada vez más protagónico a los acreedores en la discusión sobre las políticas públicas. Este rol es a veces subrepticio, mediante movimientos de capitales que desestabilizan las economías; al mismo tiempo, parecen ser anónimos, un



“humor” del mercado. Una salida de capitales genera problemas fiscales, pero también desajustes en el mercado cambiario y financiero, lo que genera incertidumbre y zozobra en la población. Los gobiernos tratan de evitar esta clase de eventos, pues luego son presentados como responsables de la crisis. El poder de los acreedores, sin embargo, es estructural, y por ello no siempre necesitan presentarse de manera pública, explícita.

A pesar de no haber prestado la mayor cantidad de dinero, en este proceso ganaron relevancia los organismos internacionales de crédito como coordinadores del acceso a este: a través de sus auditorías y condiciones se expresaban los intereses de los acreedores. El Fondo Monetario Internacional (FMI) fue el organismo más relevante, encargado de alterar las prioridades de política pública, situando la estabilización macroeconómica por encima de cualquier otro objetivo, como el financiamiento de la educación. Es relevante marcar que, por más que el FMI no tenga mandato en materia educativa, sus condiciones condicionan severamente la capacidad de los Estados de cumplir sus obligaciones en tal sentido. En un sentido semejante operaron el Banco Mundial (BM) y otras entidades dedicadas al financiamiento para el desarrollo, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o la Corporación Andina de Fomento (CAF, actualmente denominada Banco de Desarrollo de América Latina). Además de coincidir con el FMI en la definición de los objetivos principales, estos bancos financiaron proyectos específicos en materia educativa, alterando prioridades nacionales al introducir sus propios criterios.

El pago de la deuda en los años 80 obligó los países de ALC a especializarse en producciones exportables que no siempre estaban vinculadas a las necesidades de los pueblos latinoamericanos. Las dos especializaciones más comunes en la región están basadas en el aprovechamiento de los abundantes recursos naturales y de la mano de obra barata. Si la primera no demanda grandes cantidades de fuerza de trabajo, la segunda no requiere

© Rafael Edwards





necesariamente altos niveles de calificación. En ambos sentidos, el fomento a la educación no es un componente central de la especialización productiva. Es decir, no se requieren grandes contingentes de trabajadores y trabajadoras calificados para producir; por lo tanto, no hay un requerimiento generalizado de educación para el mercado laboral, aunque existan nichos de mercado con demandas específicas de calificación.

Esta asociación entre deuda, especialización productiva y educación no es autoevidente, y por ello resulta relevante marcarla. Dicho de otro modo: el cambio en la estructura productiva basado en el pago de la deuda orientó a las economías hacia especializaciones que no demandan gran cantidad de personal formado, con lo cual no hubo un interés particular de las principales empresas por invertir en educación. Esto no contradice que varios países de la región hayan aprovechado nichos de mercado para hacer negocios con ella.

La década de los 90 terminó con una serie de crisis de deuda que afectaron a gran parte de los países de la región. Al inicio del nuevo siglo, se produjo un fenómeno generalizado de reducción del peso de las deudas que se detuvo a partir de la crisis de 2008, cuando volvieron a crecer. Se calcula que la deuda pública de la región alcanzó el 78% del PIB en 2020, año en el cual se destinaron 95 000 millones de dólares a su pago.

Según se pudo evaluar en este estudio, existe una correlación negativa en ALC entre los gastos asociados a la deuda y la inversión pública en educación; esto es, se “mueven” en sentido contrario: al subir el gasto en un concepto, disminuye en el otro. En promedio, en la región, el peso de la deuda ha aumentado cuando se comparan los períodos 2011-2015 y 2016-2020; el valor del aumento es del 31% si se mide respecto del PIB, y del 30% si se mide respecto del gasto público total. Esto ha repercutido en una retracción de la inversión en educación (2% en el primer indicador, 4% en el segundo). Pocos países de la región escapan a este comportamiento general.

Es posible ahondar en esta relación. La mitad de los países de la región no cumplió las metas de inversión del ODS-4 sobre acceso a la educación, a saber: asignar a este ámbito al

La mitad de los países de la región no cumplió las metas de inversión del ODS-4 sobre acceso a la educación, a saber: asignar a este ámbito al menos entre un 15% y un 20% del gasto público nacional y entre un 4% y un 6% del PIB.



menos entre un 15% y un 20% del gasto público nacional y entre un 4% y un 6% del PIB. Este menor financiamiento a la educación vulnera las obligaciones antedichas en la materia, y afecta particularmente a las mujeres, por tres vías. En primer lugar, la menor inversión eleva sus probabilidades de quedar excluidas del acceso a los servicios básicos. Esto, además de vulnerar su derecho a la educación, condiciona su inserción laboral futura. En segundo lugar, pierden oportunidades de trabajo decente en el sector público, considerando que la educación es una de las ramas económicas con mayor presencia de trabajo femenino. En tercer lugar, ante la falta de presupuesto, parte de las tareas de cuidado que el sistema educativo cumple deben ser cubiertas por los hogares, algo que recae de manera desproporcionada sobre las mujeres.

En este informe se explora esta insuficiencia, vinculando los recursos destinados al pago de la deuda con los utilizados para financiar la educación. Respecto a los pagos de deuda, se los evaluó con relación a su peso en el PIB y con relación a las exportaciones. Estos guarismos se compararon con las metas mínimas de inversión estipuladas en el ODS-4 (un 15% del gasto público y un 4% del PIB deben ser destinados a educación).

Aunque existe una amplia variedad de situaciones nacionales, lo que se encuentra es que en promedio los países que cumplen las metas del ODS-4 tienen mejores indicadores de deuda externa que aquellos que no lo hacen: su deuda tiene menor peso en el PIB (52%) y en las exportaciones totales (171%). Inversamente, los países que incumplen sistemáticamente tienen en promedio peores indicadores de deuda externa: esta muestra un mayor peso en el PIB (83%) y respecto de las exportaciones (254%). La evidencia parece convalidar el argumento presentado: mayores niveles de endeudamiento externo generan mayor riesgo sobre la inversión pública en educación, lo que compromete la realización del derecho humano a la educación.

Los tres países latinoamericanos con mayor deterioro en la relación deuda-educación en el último lustro fueron Argentina, Ecuador y Honduras. La particularidad que presentan es que son los tres únicos países de la región que firmaron acuerdos con condicionalidades fuertes con el FMI. A pesar de no tener mandato en materia educativa, el organismo genera impactos en el sector al definir límites en el gasto público. Al proponer como objetivo central la estabilización macroeconómica, entiende que la reducción del gasto público es prioritaria. Esto obliga a realizar ajustes en diversas áreas, incluyendo la educación. Este hallazgo del informe es relevante, dado que no siempre se vincula al FMI con los problemas de financiamiento de la educación.



En general, el peso de los organismos internacionales de crédito no tiene que ver necesariamente con la cuantía de los préstamos, sino con las condicionalidades que suelen asociar a ellos. El BM impone sus criterios y prioridades en materia educativa, aunque sus cincuenta proyectos apenas explican el 0,2% de la deuda pública de la región. A diferencia del financiamiento específico del BM —así como del BID o la CAF—, los préstamos del FMI no tienen asignación directa al área de la educación. Aun así, en todos los casos, los fondos están vinculados a condiciones explícitas en materia de gasto público, que limitan la capacidad de los Estados de actuar en materia educativa.

Una situación diferente aplica a los créditos que los Estados toman en el mercado privado. La contratación de préstamos directos con bancos es cada vez menos frecuente, pues ha ganado relevancia la emisión de bonos: ALC es la región periférica donde el mercado de bonos tiene más peso. En cualquiera de estos casos, los fondos no llegan con condiciones explícitas en materia de política económica, sino que se ciñen a las cláusulas contractuales ligadas al instrumento. Ahora bien, a pesar de ello, los países adecúan sus políticas a los intereses de los acreedores privados para sostener el acceso al crédito. Esto es especialmente cierto para economías de tamaño medio. Durante la pandemia, los países de la periferia mundial trataron de evitar participar de iniciativas de suspensión de pagos de deuda para no enviar una señal de incapacidad de pago, pues esto limitaría su acceso a nuevos fondos.

Los Estados intentan preservar cierta credibilidad o reputación para sostener su financiamiento, lo que fomenta que se privilegien pagos de deuda por encima de otras asignaciones. Además, considerando el interés de los acreedores por sostener economías abiertas a los movimientos de capitales, los países de la región han acumulado reservas internacionales en buenos años para poder garantizar la estabilidad monetaria y cambiaria en caso de crisis. Ahora bien, esto implica que los Estados evitan realizar ciertos gastos —que podrían mejorar la vida de sus pueblos— solo por razones precautorias. La subinversión en materia de derechos humanos, incluyendo el derecho a la educación, es la contrapartida de la creación de este seguro para acreedores.

Respecto de los servicios de pago de deuda, el análisis realizado en este estudio identificó distintos escenarios. En momentos de elevado crecimiento, la tensión no se presenta con fuerza: parece posible invertir en educación al mismo tiempo que se cancela deuda. La contradicción emerge con más claridad cuando el crecimiento económico se desacelera: en los últimos siete años, el alza en los servicios de deuda —total y, en menor escala, multilateral— desplazó a la inversión en educación. Así, justamente cuando las condiciones de



© María Michelle

vida se tornan más vulnerables, el desplazamiento de derechos a favor de los acreedores se vuelve más claro. En 2019, 25 países del mundo pagaron más deuda de lo que invirtieron de manera combinada en educación, salud y protección social; entre ellos se encuentran Haití, Guyana y El Salvador. Es válido enfatizar que el impacto de la deuda no se da solo desplazando gastos al momento de pago, sino también al momento de tomarla: las condicionalidades y revisiones, explícitas en los acuerdos con organismos multilaterales e indirectas en la deuda de conjunto, pueden tener mayores impactos que el pago en sí mismo.

Recomendaciones

A la vista de este escenario, se consideró una serie de recomendaciones para limitar los efectos perniciosos de las deudas soberanas sobre el derecho humano a la educación:

- ▶ **Es necesario contar con un marco articulado de manejo de las deudas soberanas que involucre a acreedores y deudores de forma coherente y comprometida.**
- ▶ **Se debe contar con mecanismos sistemáticos —no casuísticos— de alivio de deuda ante situaciones que pongan en riesgo los derechos humanos.**
- ▶ **Los acreedores deben reconocer su corresponsabilidad ante la gestación de los problemas del endeudamiento.**



- ▶ **Se deben coordinar soluciones entre organismos multilaterales, acreedores oficiales bilaterales —dentro y fuera del Club de París— y acreedores privados con los países deudores.**
- ▶ **Las deudas soberanas no pueden ser tratadas al margen de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos. La toma de deuda, su pago y eventual reestructuración deben contemplar el marco de obligaciones de los Estados.**
- ▶ **Muchas de las deudas públicas están reñidas con las propias legislaciones nacionales. Es necesario garantizar que las deudas cumplan con las normativas de los Estados de derecho.**
- ▶ **Es importante contemplar procesos de auditoría participativa, es decir, con participación de la sociedad civil en el proceso de investigación de las deudas vigentes.**
- ▶ **En aquellos casos en que el crédito oficial esté acompañado por requerimientos de políticas, se deben contemplar las demandas y prioridades locales, los compromisos de derechos humanos y la legislación nacional pertinente en la materia. Si los organismos de crédito sugieren políticas que puedan afectar áreas sensibles fuera de su mandato —como ocurre con la educación—, deberían contemplar la coordinación con otras agencias internacionales especializadas en la temática, así como consultar a la sociedad civil.**

Una alternativa de alivio relevante para este informe es el canje de deuda por educación. La mecánica de los canjes consiste en cambiar un crédito por una inversión en el ámbito del país deudor, sea en un proyecto específico o en un conjunto de ellos. Los canjes suelen involucrar una parte muy pequeña de la deuda total de los países, por lo que no son suficientes para alterar la dinámica general de las deudas públicas. Para que el canje funcione en materia educativa, es importante que la operación sea consistente con el resto de las políticas del gobierno, tanto en el área específica como en las políticas macroeconómicas en general.

También resulta indispensable contar con mecanismos que detengan los problemas de la deuda antes de que aparezcan. En este informe se analiza qué ocurriría en caso de limitar los pagos de deuda a un 12% de los gastos públicos totales. Además, se evalúa el impacto de transferir al financiamiento de la educación todo recurso público que exceda el 12% en servicios de deuda. Los resultados señalan que esto genera un excedente relevante que se podría destinar al cumplimiento de las metas del ODS-4. El ejercicio indicó que esta transferencia significaría aumentar la inversión en educación en un 1,2% del gasto público total regional en el período 2011-2015, y en un 5% del gasto en el período 2016-2020. De este modo, el efecto de limitar los servicios de la deuda tiene un efecto potencial relevante para mejorar la realización del derecho humano a la educación.



La deuda de los hogares y el derecho humano a la educación



En el caso de los hogares —que componen la población concreta afectada en los países sometidos a los cambios de la financierización—, también se observa un creciente peso de las deudas, de la mano con un aumento de la desigualdad en las últimas cuatro décadas y con la pérdida de participación de la clase trabajadora en la distribución del ingreso. Se trata de una tendencia mundial expresada al interior de la mayoría de los países, fruto de las reformas estructurales neoliberales que se encargaron de quitar trabas a los movimientos de capitales y mercancías, así como de reducirles los impuestos, al mismo tiempo que desmontaron las protecciones sociales asociadas al Estado de bienestar.

ALC es la región más desigual en cuanto al reparto de la riqueza, puesto que el 10% más rico captura el 77% de la riqueza total de los hogares y el 40% de la población que le sigue capta el 22%, mientras que la mitad más pobre de la población apenas tiene el 1% del total. La deuda aparece como un mecanismo privilegiado para sostener las condiciones de vida ante la creciente precariedad de los ingresos. En ALC, la deuda de los hogares superó el 25% del PIB regional en 2019, según datos del FMI. En este sentido, se trata de un mecanismo defensivo, que al mismo tiempo condiciona el futuro inmediato y mediano: la obligación de responder por el crédito hace que los hogares adecúen sus pautas de comportamiento a tal fin.



La expansión del crédito en los hogares es una respuesta a la caída en sus ingresos, a la creciente brecha entre lo que ganan y lo que necesitan para vivir. No se trata solo de tener menores ingresos y más precarios, sino de que una proporción creciente de bienes y servicios necesarios para la vida han sido privatizados, es decir, son ahora provistos mayoritariamente por empresas privadas, con lo cual los hogares deben pagar por obtenerlos. En el caso del sector educativo, la creciente mercantilización y la gravitación de formas de privatización implican un riesgo real para el cumplimiento del derecho humano a la educación, toda vez que los magros ingresos de los hogares resultan insuficientes y obligan a recurrir de manera defensiva a deuda.

La financierización, así, es resultado de la desigualdad, y a su vez la alimenta. Los pagos de servicios de la deuda implican para los hogares una merma de sus ya magros ingresos. De este modo, se puede considerar que los derechos humanos de las mayorías son vulnerados dos veces: no solo ante las privaciones originales que vienen a subsanar, sino por la propia deuda contraída, que retira recursos disponibles y precariza aún más las condiciones de vida.

La deuda se contrae por diversos motivos y con diferentes implicancias; entre los más usuales están el pago de gastos asociados a educación, salud, compra de alimentos, pago de alquileres y compra de bienes durables —muebles e inmuebles—. Aunque este último caso no es necesariamente un problema, en los anteriores se estaría ante la potencial violación de derechos humanos básicos.

A pesar de ello, los organismos multilaterales de crédito vienen insistiendo desde hace dos décadas en la importancia y los beneficios de la inclusión financiera. Su visión se puede resumir en que el acceso al crédito provee un camino de salida de la pobreza, al permitir financiar inversiones productivas que de otro modo no se habrían realizado. Así, se invierte en estrategias que amplíen el alcance de las finanzas sobre los hogares.

La inclusión financiera ha avanzado por etapas sucesivas, que se solapan entre sí y no son sincrónicas entre países. La bancarización del pago de los salarios y la privatización de fondos de retiro fue un primer impulso, limitado a la fuerza laboral contratada bajo condiciones de formalidad. El comercio minorista en cadenas de supermercados y de electrodomésticos cumplió un rol clave en ampliar el alcance del crédito a sectores sin ingresos formales. Más recientemente, se ha aprovechado a los bancos para depositar transferencias ligadas a políticas sociales, con lo que se alcanza a una población de muy bajos ingresos. Estas transferencias funcionan como un colateral (una garantía) que permite tomar crédito en diversas fuentes, incluyendo el propio Estado.



La expansión de la cobertura financiera es vista como el triunfo de un tipo de racionalidad instrumental. El cenit de esta lógica es que toda persona se comporte apropiadamente para lograr un buen perfil de crédito, independientemente de si lo han tomado o no, cumpliendo cualquier condición de pago en aras de sostener su reputación. Este proceso de (auto)control de las conductas, la disciplina impuesta por estas nuevas herramientas, ha sido llamado “gubernamentalidad neoliberal”, así como “ciudadanía crediticia”. Se trata de una forma de gobierno de las subjetividades que pone a la persona endeudada como sujeto político, como identidad social. Se trata de “crear” sujetos económicamente viables, trayendo recursos del futuro para resolver conflictos distributivos en el presente, convirtiendo el arte de gobernar con deudas en la práctica de “comprar tiempo”. La lógica se construye deslindando al Estado y a la sociedad de responsabilidades: cada quien sería “empresario de sí mismo”, y debería maximizar sus propias capacidades para valorizarlas en el mercado. Bajo un discurso de autonomía, se somete a los individuos a una soledad absoluta, en la que cargan la culpa de cualquier mal que les pueda ocurrir.

El sistema educativo cumple un rol clave en este disciplinamiento. La creciente participación de actores privados en los sistemas educativos ayuda a concebir la educación como una mercancía, antes que como un derecho. La adquisición de esta mercancía es vista como una inversión que eleva la productividad futura de los individuos y, con ello, sus ingresos.

© Artsy Bee





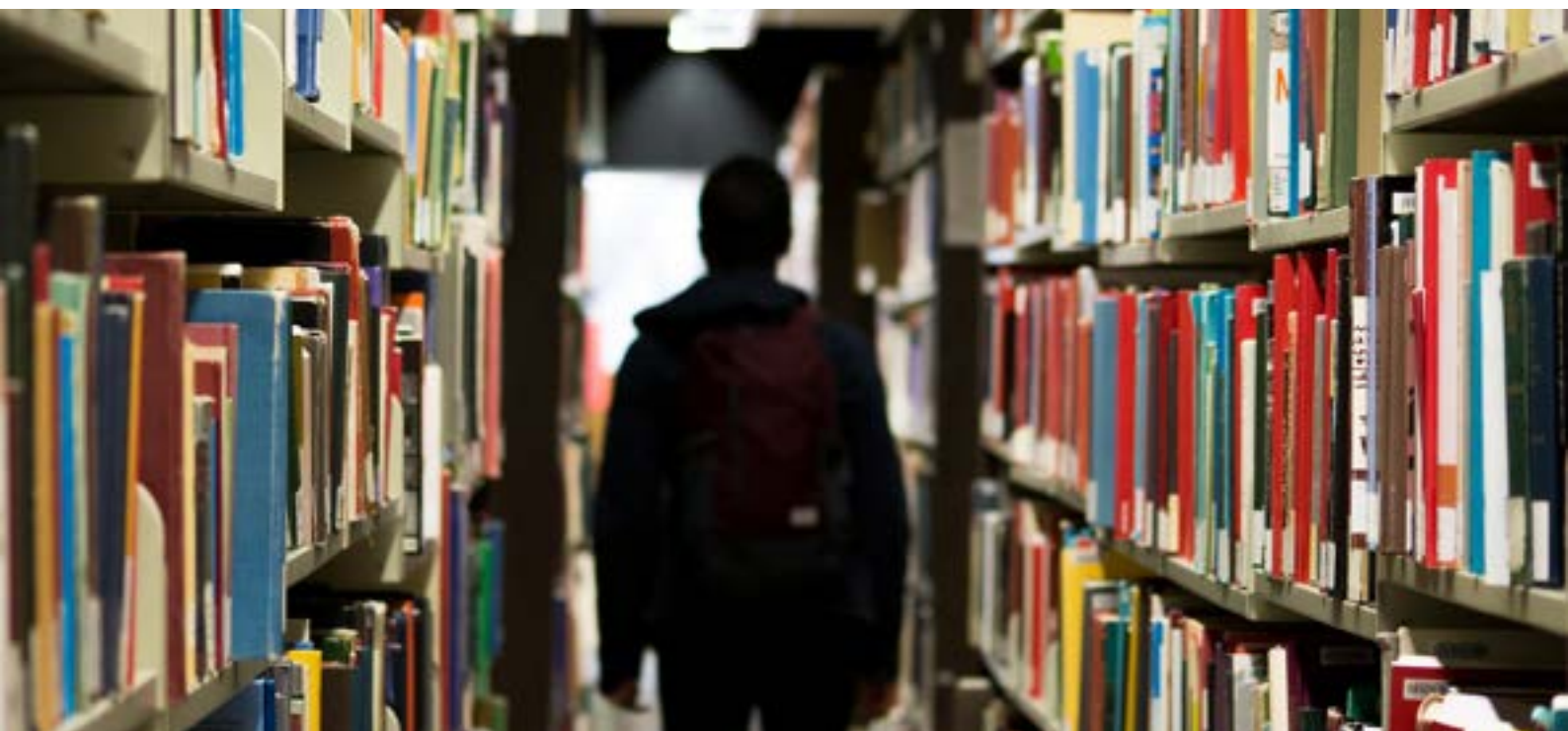
Los modos de incentivar la competencia por resultados entre instituciones, así como las alternativas de prestación ajustadas por preferencias —religión, idiomas, etc.—, forman parte de esta racionalidad asociada a la constitución de clientes de la educación. El uso de la deuda para estos individuos-empresarios es un cálculo de costo-beneficio intertemporal: siempre que se invierta adecuadamente —por ejemplo, en educarse— los rendimientos del mercado en el futuro pagarán esta acreencia.

Dicha narrativa viene a ordenar el caos social liberado por las reformas neoliberales. La absoluta falta de determinaciones sociales en el relato y el análisis lleva a ocultar una verdad evidente: que las oportunidades de los individuos están severamente condicionadas por su posición de origen. El cambio de funciones de los Estados en favor del negocio privado (privatización de activos públicos, eliminación de regulaciones, apertura de las economías) ha abandonado grandes áreas de intervención sobre lo común, perdiendo su capacidad de aportar a sistemas más justos y equitativos. El mito de los individuos empresarios de sí mismos provee racionalidad a la pérdida de lazos sociales comunitarios y estatales, eliminando todo rastro de responsabilidad social, solidaridad o empatía. La deuda ocupa un lugar clave en esta narrativa: por un lado, porque provee de recursos a quienes no los poseen, una pretendida equiparación de oportunidades por la vía del crédito; y, por otro, porque pone a cada persona deudora en soledad frente a sus créditos, obligándola a esforzarse por cumplir y evitando toda acción que implique un vínculo colectivo.

Los hogares de menos ingresos tienden a tomar deuda para financiar gastos corrientes, como la compra de alimentos o el pago de gastos asociados a la educación, con acreedores informales, como prestamistas o casas de crédito inmediato.

Los estudios disponibles muestran que los hogares de menos ingresos tienden a tomar deuda para financiar gastos corrientes —como la compra de alimentos o el pago de gastos asociados a la educación— con acreedores informales —como prestamistas o casas de crédito inmediato— y, por lo tanto, en peores condiciones financieras. Las mujeres son especialmente afectadas en este sentido, por su precaria inserción laboral.

La contracara son los sectores de alto nivel socioeconómico, que tienen mayor acceso a crédito formal —con bancos y tarjetas de crédito— en mejores condiciones financieras,



© StockSnap

por contar con respaldos de garantía. Dado que tienen menos urgencias por resolver, suelen usar el financiamiento para invertir en bienes durables. Tiende a ocurrir que los hogares más pobres utilizan la deuda como mecanismo de compensación ante la insuficiencia o caída de los ingresos, mientras que los hogares de estratos más altos privilegian oportunidades de inversión o de financiamiento barato. Así, la deuda tiene impactos desiguales, según las características de origen de la persona deudora. Todo indica que no es un problema de racionalidad, nivel educativo o educación financiera, sino de desigualdad y privaciones.

El cobro de matrículas y aranceles —especialmente vinculados a la prestación privada de educación— implica un aumento de costos que impacta en los ingresos de los hogares. Además de brindar los servicios educativos directamente, el Estado debe garantizar la cobertura universal y gratuita de sus costos indirectos —como transporte, vivienda, alimentos, vestimenta, higiene y accesorios—, que son fundamentales para poder acceder y permanecer en el sistema. Suele ocurrir, sin embargo, que ante la ausencia de esta oferta, son los hogares quienes asumen el problema con sus propios ingresos, a través de mecanismos de donación o recaudación cooperativa, entre otras. Ahora bien, estos costos asociados muchas veces resultan prohibitivos para hogares de bajos ingresos, que deben arbitrar sus recursos limitados entre diversos ámbitos. Para estas familias, abandonar la institución



educativa supone una reducción significativa de sus gastos. Pero, de esta manera, se vulnera el derecho humano a la educación.

Una encuesta exploratoria, realizada para este informe, convalida lo anterior. Muestra evidencia de que los gastos educativos —a pesar de ser normalmente una proporción baja de los ingresos— inducen a la toma de deuda, y en ocasiones son fuente de peligro para la continuidad educativa. Esto parece afectar más a hogares cuya cabeza de familia es una mujer. En dos de cada cinco hogares donde alguien recibe educación formal surgieron problemas para cumplir con los pagos asociados a la educación; estos problemas ponen en riesgo la continuidad en el sistema educativo de uno de cada ocho hogares.

La proporción de personas adultas que abandonan el sistema educativo duplica a la proporción de niñas, niños y adolescentes en estas situaciones. Incluso si la toma de deuda no está directamente vinculada a gastos de educación, su cumplimiento incide desfavorablemente en el ingreso de los hogares. Y si bien no es la alternativa más usual, en algunas ocasiones la salida de un o una integrante del hogar del sistema educativo ha sido una manera de lidiar con los pagos de deuda.

Una alternativa de financiamiento por parte de los Estados para atender este problema es desarrollar sistemas amplios de becas. Sin embargo, la privatización creciente de la provisión educativa en la región ha traído mayores problemas en este sentido. Una respuesta desplegada especialmente en Chile y Colombia ha sido

el desarrollo de sistemas de créditos estudiantiles. La idea que prima en ellos es que los “consumidores” de educación son quienes mejores decisiones toman, más informadas y acordes a sus intereses. Por ello, se pone a los centros estudiantiles a competir entre sí por la matrícula, e incluso más: se asume que esto incentiva mejores ofertas educativas, entendiendo la educación como un mercado. Detrás de esta concepción mercantil, prima el sentido de que la inversión en educación repercute en un rendimiento económico más alto del capital humano propio (es decir, se obtienen mejores ingresos personales), sin efectos visibles a nivel social.

La privatización creciente de la provisión educativa en la región ha traído mayores problemas en este sentido. Una respuesta desplegada especialmente en Chile y Colombia ha sido el desarrollo de sistemas de créditos estudiantiles.



Un análisis de casos nacionales en la educación superior indica que el financiamiento de la demanda a través de créditos educativos ha sido una fuente de impulso a la educación privada, pero además aumentó las erogaciones del Estado, al mismo tiempo que significó un negocio para la banca privada. No está claro que el crédito educativo haya permitido mejorar el acceso a la educación. En Chile y Colombia esto ha concluido en un fuerte aumento del endeudamiento de los hogares que no han podido atender a los pagos, con el consecuente proceso de impagos, que obliga al Estado a actuar. Fuertes protestas se han presentado en ambos países asociadas al endeudamiento educativo, lo que obliga a analizar alternativas.

Los procesos de endeudamiento de los hogares suelen ser tomados como procesos particulares, retraídos a la esfera íntima, personal o familiar y, por ende, carentes de resoluciones sociales. Esto está directamente asociado a la lógica individual del neoliberalismo, y más específicamente al proceso de subjetivación deudora típico de la financierización. En este sentido, hay un peso moral incluso sobre la situación de endeudamiento, que tiende a forzar a los hogares a cumplir con sus obligaciones más allá de los contratos. Una primera alternativa relevante es reponer el carácter social del endeudamiento de los hogares. Como propusieron las organizaciones feministas, “hay que sacar a la deuda del clóset”. Las discusiones públicas, la sensibilización de las organizaciones y los estudios e informes especializados suelen ayudar a dimensionar el problema.

La mejora en los ingresos populares es clave para evitar que las familias recurran a la deuda para lidiar con gastos corrientes, como hacerse responsables de su propia educación. Mejorar los salarios y las transferencias a hogares en condiciones de vulnerabilidad, así como otorgar mejores condiciones de empleo y reducir la desigualdad, son herramientas clave que, más allá de su propio valor, repercuten en la protección de derechos como el de acceso a la educación, en la medida en que mejoran el ingreso disponible. Toda legislación y fiscalización que mejore los ingresos de los hogares combate el endeudamiento y protege la educación.

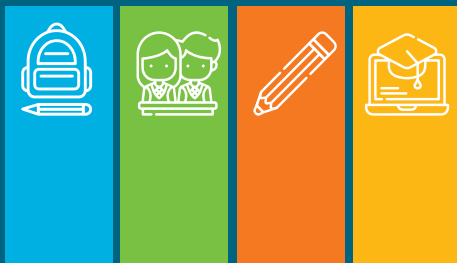
El uso más amplio de sistemas de becas es una forma complementaria de aliviar los gastos asociados a la educación, al contemplar no solo los aranceles de las instituciones sino también otros costos indirectos. El Estado también puede fomentar mecanismos de alivio de deuda selectivos, apuntando específicamente a la deuda educativa, sea esta pactada con instituciones educativas, la banca privada o la banca pública. Asimismo, puede regular las tasas de interés para reducir su impacto, pero dado que gran parte de la deuda de los ho-



© Franklin Reyes

gares de menores ingresos se toma en condiciones de informalidad o con mecanismos no adecuados para lidiar con gastos corrientes, el impacto de estas medidas es bajo.

Con todo, la otra fuente clave del endeudamiento de los hogares es la provisión privada de cada vez más bienes y servicios, lo que ocasiona una presión sistemática sobre los ingresos. Una salida relevante a este problema es avanzar en la provisión pública de esos bienes y servicios, incluyendo los vinculados a la educación. La desmercantilización de la educación —más allá del valor que tiene en sí misma— reduce la presión de gasto sobre los hogares, con lo cual incluso a iguales niveles de ingresos la tendencia al endeudamiento sería menor.



Co-financiado por:



EDUCACIÓN en VOZALTA
promoción y responsabilidad social



Realizado por:



Campana
Latinoamericana
por el Derecho
a la Educación