

Co-financiado por:



EDUCACIÓNenVOZALTA promoción y responsabilidad social



Realizado por:



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: <u>clade@redclade.org</u>

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.









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





ÍNDICE

	Introducción	6
	Sección 1. La financierización de la vida y la educación	11
∞	Sección 2 . La deuda pública y el derecho humano a la educación	21
	La deuda pública y los compromisos en materia de educación	33
	Alternativas ante la deuda soberana	58
2	Sección 3 . La deuda de los hogares y el derecho humano a la educación	71
	Deuda por educación superior	85
	Encuesta sobre deudas y derecho humano a la educación	96
	Resistencias y alternativas	112
	Sección 4 . Consideraciones de conjunto y recomendaciones	117









© Camila Croso

Introducción

n las últimas cuatro décadas, el capitalismo contemporáneo se ha transformado, mostrando sus rasgos más regresivos en materia social y económica. La aplicación de las reformas estructurales neoliberales habilitaron mayor movilidad del capital, con lo que se desprotegió a las clases populares, al restringir la capacidad de acción de los Estados en áreas sensibles. El resultado de estos cambios ha sido un aumento de la desigualdad en la mayor

parte del mundo, intensificado por la pérdida de bienes comunes y derechos, tratados como meras mercancías; en este plano está incluida la educación.

En un primer sentido, el neoliberalismo puede ser considerado el programa político-económico que desplegó la ofensiva de la clase capitalista a escala mundial. Por otro lado, como se explora más adelante, se lo puede entender como un proceso











cultural y simbólico de más amplio alcance, destinado a modificar las subjetividades. En este segundo sentido, el sistema educativo resulta particularmente permeable a los cambios en esta forma de disciplinamiento.

Un rasgo predominante del capitalismo neoliberal es la financierización, es decir. el dominio de las finanzas sobre las economías, producida a partir de la preponderancia tanto de los actores financieros como de sus lógicas de funcionamiento. En este contexto, la deuda ha actuado como un mecanismo a través del cual se expresó tanto la ofensiva de clase como el disciplinamiento de los sujetos.

La deuda ha crecido en todo el mundo, tanto para los Estados como para los hogares. Ante mayores dificultades para garantizar derechos humanos, por efecto de las reformas antedichas, la deuda aparece como una forma de resolver necesidades. Ahora bien, al momento de ser devuelta, desplaza otros gastos, incluyendo el financiamiento de la educación. Además, suele estar atada a condiciones —explícitas o no— por parte de los acreedores, lo que limita tanto a los Estados como a las personas en su capacidad de actuar. Aunque conceptualmente la deuda puede ayudar a acceder a recursos para resolver necesidades, en los hechos -en especial en los países periféricos-, no resuelve el acceso a bienes y servicios básicos, ni el cumplimiento de los derechos humanos, sino que al contrario los condiciona más.

América Latina y el Caribe (en adelante, ALC) es la región más desigual del globo terrestre. Múltiples fenómenos estructurales explican las distintas formas de desigualdades presentes en el continente: el sistema colonial, el racismo, el patriarcado, el neoliberalismo... Estos elementos tienen profundas implicaciones en los sistemas educativos, y son cada vez más explorados por la academia y los movimientos sociales.

Un elemento menos explorado en su vínculo con el derecho humano a la educación es el endeudamiento de los países y de los







hogares. ¿Cuál es la historia reciente de los Estados latinoamericanos en materia de endeudamiento? ¿Cuáles son sus principales acreedores? ¿Cómo ha afectado esta toma de deuda a la realización del derecho humano a la educación? ¿Qué efectos tiene en materia de financiamiento y condicionalidades? ¿Cuál es el peso de la deuda entre los hogares de la región? ¿Para qué toman deuda las familias y con quiénes? ¿Qué efectos tiene la deuda de los hogares sobre el derecho humano a la educación?

Estos interrogantes permiten identificar una trayectoria, que, como ocurre con otros fenómenos, parece haberse exacerbado con la pandemia de COVID-19. ALC fue la región del mundo que presentó una mayor caída de la actividad económica¹. Debido a sus altos niveles de informalidad v a la insuficiencia de protección social, esta crisis tuvo fuertes impactos sociales en términos de desempleo, pobreza y hambre —además de, por supuesto, el problema sanitario—. Los sistemas educativos de la región fueron masivamente cerrados ante la emergencia; la reapertura ha sido parcial y desigual. La mayor parte de los gobiernos vio caer su presupuesto, de modo que no logró cubrir las necesidades de inversión para sostener el vínculo pedagógico a distancia, ni tampoco readecuar las instituciones con la celeridad y el alcance suficientes para el retorno a la presencialidad. Las

mujeres han sido en especial afectadas, pues debieron cargar con más horas de cuidados. Mientras esto ocurría, los países de ALC mantuvieron cuantiosos pagos de intereses y reestructuraron deudas, con una mayor presencia de organismos internacionales de crédito. ¿Cómo afectó la pandemia al vínculo entre deuda y educación? ¿Qué desafíos y problemas se deben resolver para salir de la crisis?

La mirada sostenida desde los organismos internacionales de crédito, tomada como voz autorizada en la materia, es que el acceso a financiamiento y la expansión de sus servicios son un camino para una recuperación más sólida e inclusiva. La región debería atender al control de los presupuestos fiscales para evitar desestabilizar las economías y permitir así que el mercado alcance con sus herramientas a sectores más vulnerables. Sin embargo, la historia reciente, analizada con una mirada de derechos humanos, permite cuestionar esta visión. La mayor parte de la deuda en la región no ha sido tomada para financiar inversiones o mejoras en la calidad de vida de las personas, y su manejo pone en riesgo otros objetivos de desarrollo, así como el pleno disfrute de los derechos humanos. El mayor endeudamiento no ha llevado a los países ni a los hogares a una mejora sustantiva de sus condiciones de vida, ni ha garantizado el acceso a la educación; más

Ver FMI (2021), World Economic Outlook, https://bit.ly/3w3GhGg.







bien, los ha puesto en riesgo. Esto nos lleva a explorar el vínculo de las deudas con el derecho humano a la educación en una perspectiva que combina herramientas de la economía política crítica y feminista.

Este informe fue elaborado como un primer acercamiento al tema, que sirva para empezar a contestar estas preguntas, planteando caminos alternativos para asegurar un adecuado financiamiento doméstico al derecho humano a la educación, sin acudir al endeudamiento nacional ni familiar.

La relación entre las deudas y el derecho humano a la educación toma diversos matices. Este estudio se propone comprenderla en el marco de la financierización de la vida —esto es, la creciente gravitación de actores y lógicas financieras en nuestra cotidianidad—, proceso en curso durante las últimas cuatro décadas. Para ello, en la Sección 1 se presenta una breve discusión sobre la financierización como concepto clave en la interpretación.

La Sección 2 aborda las deudas públicas de los Estados latinoamericanos desde una mirada histórica, que permite distinguir la incidencia de los diferentes acreedores sobre la educación, una relación que no siempre es directa. Se presenta un análisis combinado de los recursos asignados a los servicios de deuda y al financiamiento de la educación. Finalmente, se introducen algunas alternativas al endeudamiento estatal.

La Sección 3 analiza la toma de deuda de los hogares en relación al acceso y la permanencia en el sistema educativo. Se evidencia el panorama económico general en la materia, vinculando la deuda con el aumento de la desigualdad y la pérdida de participación en el ingreso de las clases populares. Se analizan el uso de la deuda y sus efectos desde una mirada sociológica que permita reconstruir hábitos, tipos de consumo e incluso cierta subjetividad. Dada la escasez y dispersión de datos para estudiar el vínculo deuda-educación a nivel de los hogares, se realizó para este informe una encuesta cuyos resultados son discutidos en esta sección. Se presentan por último resistencias al endeudamiento.

El argumento central de este informe es que la deuda y los acreedores condicionan la plena realización del derecho humano a la educación, no solo por desplazar recursos al momento del pago, sino por generar condicionamientos en la toma de decisiones. Esto ocurre tanto a nivel de Estados como de hogares, aunque con diversos actores y mecanismos. Si conceptualmente es posible que el crédito colabore a mejorar el financiamiento al derecho humano a la educación, la experiencia regional más bien evidencia que la relación es una de amenaza y condicionamiento. La Sección 4 recupera esta mirada general, proponiendo algunas recomendaciones que aporten a la realización del derecho humano a la educación.









e llama financierización a un cambio fundamental en la morfología del capitalismo contemporáneo. Las reformas estructurales neoliberales quitaron las trabas que habían encorsetado su emergencia. En un primer sentido, el neoliberalismo puede ser considerado como el programa político-económico que desplegó la ofensiva de la clase capitalista a escala mundial, a partir de la ruptura de las instituciones de Bretton Woods². En un segundo sentido, como se explora más adelante, se puede entender al neoliberalismo como un proceso cultural y simbólico de más amplio alcance, destinado a modificar las subjetividades. El sistema educativo resulta particularmente permeable a los cambios en esta forma de disciplinamiento.

La financierización es un aspecto específico de este cambio más general. Es el do-

minio de las finanzas sobre las economías. producida tanto por la preponderancia de los actores financieros como de sus lógicas de funcionamiento³. Las reformas neoliberales impulsaron la financierización, que se constituye en un rasgo predominante de nuestra época⁴. Hoy afecta a la vida cotidiana en diversos planos, tanto en la construcción de subjetividades como en el acceso a bienes y servicios, que quedan sujetos a las lógicas y a los actores financieros⁵.

A un nivel estructural, esto se puede notar por el creciente peso de las entidades financieras —los bancos, en primer lugar—, junto a la expansión de este sector de actividad en las economías nacionales. El flujo de pagos de intereses, así como el creciente reparto de las ganancias de las empresas —en lugar de usarlas para reinvertir productivamente en el negocio original u otros cone-

- David Harvey (2007), Breve historia del neoliberalismo, Akal. En 1944 se firmó en Bretton Woods una serie de acuerdos que dieron lugar a la creación del Fondo Monetario Internacional y el Banco de Reconstrucción y Fomento, base del actual Banco Mundial. En esos acuerdos se definieron además los arreglos institucionales que dieron cierta estabilidad a los intercambios monetarios y financieros internacionales hasta 1971, cuando Estados Unidos abandonó unilateralmente este marco. Ver Frederick Block (1989), Los orígenes del desorden económico internacional, Fondo de Cultura Económica.
- Thomas Palley (2021), Financialization Revisited: The Economics and Political Economy of the Vampire Squid Economy, Working Paper 2110, Post-Keynesian Economics Society, https://bit.ly/3tQqNmt.
- 4 La globalización del siglo XX también estuvo acompañada de una expansión inusitada de las finanzas. La crisis del 30 y el orden de posguerra sellado en los pactos de Bretton Woods dieron contención durante algunas décadas mediante regulaciones a las finanzas. Sin embargo, con toda claridad a partir de los años 60, las finanzas encontraron en estas regulaciones un problema que debían eliminar para continuar su expansión. Con la ruptura unilateral de Estados Unidos en 1971, se empezó a recorrer el camino de la nueva institucionalidad.
- El enlace entre la financierización a nivel estructural, los efectos sobre la vida cotidiana y las resistencias ha sido presentado de forma comprehensiva en Luci Cavallero y Verónica Gago (2019), Una lectura feminista de la deuda, Fundación Rosa Luxemburgo.





xos—, expresan este cambio⁶. Sin embargo, cabe destacar que las entidades financieras no son un actor netamente separado del capital productivo. Más bien, las lógicas de funcionamiento del capital financiero y del productivo se mezclan. Las empresas deben buscar rendimientos constantes para satisfacer tanto a sus inversores y accionistas como a sus acreedores, por lo que liquidan ganancias de corto plazo que pueden entrar en conflicto con inversiones de mayor plazo de maduración.

Especialmente en los últimos cuarenta años, se ha visto en las grandes empresas el ascenso de administradores y gerentes con lógicas financieras, así como un mayor peso de los grandes fondos de inversión como accionistas de esas mismas firmas. Por esto, las empresas invierten de manera especulativa, derivando recursos que podrían destinar a la inversión productiva. Las ganancias que obtienen, entonces, tienen cada vez menor impacto en los aumentos de la producción y el valor agregado. En cambio, propician el enriquecimiento de sus dueños y, con ello, una mayor desigualdad.

La financierización afectó también a Estados y hogares, permeando con sus lógicas a actores sociales que se conducían de otra manera. El peso central de este proceso proviene de la deuda que afecta a los agentes económicos en general (gráfico 1). A nivel macroeconómico, la deuda permite sostener la demanda agregada en el corto plazo, aunque la erosiona a mediano y largo plazo, pues los pagos quitan recursos disponibles. No solo eso, sino que agrega inestabilidad a las economías, sometidas a movimientos de capitales vinculados a las prioridades de los inversores⁷. Esta clase de crisis provocada por decisiones de inversores —muchas veces externos, ni siguiera emplazados en las economías afectadas tiene importantes implicancias, porque en las crisis es cuando más se vulneran los derechos humanos, incluyendo por supuesto el derecho humano a la educación.

La financierización periférica supone un grado mayor de impacto de los movimientos externos de capitales⁸. ALC es una región particularmente afectada. Las reformas estructurales eliminaron múltiples trabas a esta clase de desplazamientos, al mismo tiempo que se homologó inversión productiva con inversión financiera, exponiendo a los sectores estratégicos a las lógicas de esta última. Más aún, a través de

⁶ Ver Gerard Duménil y Dominique Lévy (2007), *Crisis y salida de la crisis. Orden y desorden neolibera*les, Fondo de Cultura Económica.

⁷ Palley (2021).

⁸ Martín Abeles, Esteban Pérez Caldentey y Sebastián Valdecantos (2018), *Estudios sobre financieriza*ción en América Latina, Cepal.

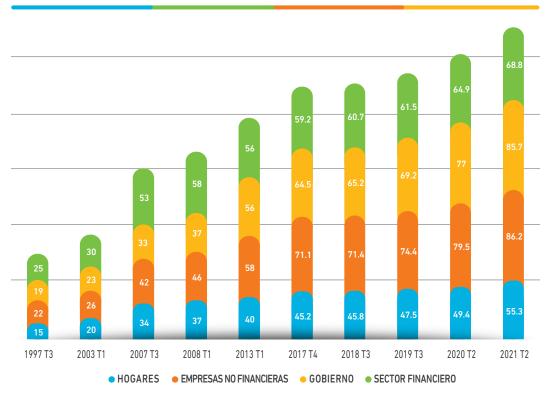




tratados de inversión, los países de la región entregaron soberanía al momento de resolver diferendos con inversores, lo cual ha empoderado a los acreedores frente a la ciudadanía.

La región fue centro de las privatizaciones de bienes públicos durante los años 90 —en el marco de la reestructuración de las deudas bajo el Plan Brady—, lo que permitió un avance en la mercantilización de diversos bienes y servicios, incluyendo la educación. De modo que el derecho humano a la educación se encuentra más expuesto que hace algunas décadas, al brindarse como negocio. En las crisis, tanto el Estado como la población afectada dejan de disponer de recursos suficientes, y se expone a la educación en aras de cumplir con los acreedores. Veamos de qué manera en cada caso.

Gráfico 1. Deuda mundial total en billones de dólares corrientes, por sector económico



Fuente: Cantamutto y Castiglioni, con datos del Instituto Internacional de Finanzas⁹.

Francisco Cantamutto y Lucas Castiglioni (2021), "El primer año de la pandemia y, ¿una crisis de deuda en el horizonte?", en Silvia London (comp.), La investigación en ciencias sociales en pandemia, un año después (pp. 267-284), Conicet, https://bit.ly/318AbXH.











La cesación de pagos generalizada en ALC afectaba los balances de los bancos estadounidenses, principales acreedores. El gobierno de Estados Unidos tenía interés en buscar salida a la crisis de deuda latinoamericana para evitar un derrumbe financiero en su propio país. En 1985, el secretario del Tesoro, James Baker, lanzó una iniciativa para reestructurar las deudas de la región, con el seguimiento del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el aporte de fondos de otros organismos internacionales de crédito. Aunque relativamente exitoso, su alcance fue limitado, básicamente por la baja disponibilidad de fondos.

Sobre la base de aquella iniciativa, en 1989 el siguiente secretario del Tesoro, Nicholas Brady, lanzó un nuevo plan para resolver la insolvencia de ALC. Básicamente, consistía en canjear la deuda que los Estados tenían con bancos por nuevos títulos que se podían renegociar en mercados secundarios, es decir, revender todas las veces que se quisiera. El propio Tesoro y el FMI avalaban estos nuevos bonos, bajo el requisito de que los países deudores pusieran en marcha una serie de reformas estructurales conocidas como "Consenso de Washington". Estas reformas incluían la privatización de servicios públicos y la creciente penetración de las lógicas de gestión mercantil en aquellas áreas que no fueran vendidas a actores privados. En el caso de la educación, durante los años 90 se propiciaron reformas que favorecieron estos cambios, en especial bajo los auspicios del Banco Mundial.

Las reformas neoliberales hicieron perder a los Estados fuentes de recaudación, al eliminar impuestos —especialmente, los progresivos—, y además limitaron otras herramientas de política económica, lo que los obligó a recurrir a más crédito. La obligación de abonar los servicios de la deuda opera como un límite a la hora de destinar

recursos a otros usos, como garantizar el derecho humano a la educación. Incluso países sin grandes problemas de deuda suelen atender a las recomendaciones de los acreedores, para sostener una reputación que les permita financiarse sin sobresaltos. Las políticas económicas que afectan cualquier interés de los acreedores







o sus socios empresariales son tomadas como señales negativas, y así los Estados quedan constreñidos en su capacidad de tomar decisiones soberanas. Sobre esto nos explayaremos en la segunda sección de este informe.

La creciente desregulación de los movimientos de capitales somete a los Estados a la presión constante de evitar medidas que puedan alterar las ganancias de los inversores, de modo que se trata de un poder estructural que condiciona de forma sistemática y permanente el espacio para hacer política económica en aras de otros objetivos, como una vida digna o la realización de los derechos humanos.

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, que ha ido de la mano de un aumento de la desigualdad en las últimas cuatro décadas y de la pérdida de participación de la clase trabajadora en la distribución del ingreso. La deuda aparece como un mecanismo privilegiado para sostener las condiciones de vida ante la creciente precariedad de los ingresos. En este sentido, se trata de un mecanismo defensivo, que condiciona al mismo tiempo el futuro inmediato y mediato: la obligación de responder por el crédito hace que los hogares adecúen sus pautas de comportamiento a tal fin. Volveremos sobre esto en la tercera sección del informe.

Esta adecuación de los comportamientos implica la subordinación de cualquier pulsión conflictiva del trabajador promedio a la continuidad de su acceso al crédito, y a través de él, a un nivel de consumo inédito tanto individual como colectivamente. Esta medida de sujeción significa la marginación voluntaria de cualquier acción laboral conflictiva y también la voluntaria aceptación de condiciones laborales injustas, con la perspectiva de mantener o aumentar la capacidad de acceso al crédito que entrega el trabajo asalariado. A esto debemos sumar las narrativas políticas de ascenso social individual y de desprestigio de la acción política colectiva¹⁰.

Este proceso de (auto)control de las conductas, la disciplina impuesta por estas nuevas herramientas, ha sido llamado "gubernamentalidad neoliberal", así como "ciudadanía crediticia"11. Se trata de una forma de gobierno de las subjetividades que pone a la persona endeudada como sujeto

¹⁰ Alejandro Marambio Tapia (2018), "Endeudamiento 'saludable', empoderamiento y control social", *Polis*, 49, http://journals.openedition.org/polis/14852, p. 11.

¹¹ Carlos Frade (2007), "Gobernar a otros y gobernarse a sí mismo según la razón política liberal", Reis, 119, pp. 35-63; Tomás Moulian (1998), *El consumo me consume*, Lom Ediciones.







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" 12. La lógica se construye deslindando al Estado y a la sociedad de responsabilidades: cada quien es "empresario de sí mismo" y debe maximizar sus propias capacidades para valorizarlas en el mercado. Bajo un discurso de autonomía, se somete a los individuos a una soledad absoluta, donde 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 la educación ayuda a concebirla 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. Las formas de incentivar la competencia por resultados entre instituciones, así como las alternativas de prestación ajustadas por preferencias —religión, idiomas, etc.—, componen esta racionalidad asociada a la

constitución de clientes de la educación¹³. 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.

La figura de deudor personifica al agente económico en el cual recaen todas las obligaciones, y su contraparte, es decir, el acreedor, es quien posee todos los derechos. Estas figuras y su lógica de relación, aplicadas a la educación superior, implican que los estudiantes que reciben créditos se convierten en deudores, y quienes los financian, en sus acreedores¹⁴.

Esta 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. Y ahí se incluye el acceso a educación de calidad: los reportes más recientes indican que la ubicación en un determinado estrato

¹² Felipe González López (2018), "Crédito, deuda y gubernamentalidad financiera en Chile", *Revista Mexicana de Sociología*, 80(4), http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-25032018000400881&script=sci arttext.

¹³ González López (2018). Ver también Alfredo Veiga-Nieto (2010), "Gubernamentalidad neoliberal: implicaciones para la educación", *Revista Educación y Pedagogía*, 22 (58), pp. 213-235.

Herlinda Suárez, en Roberto Rodríguez et al. (2012), "¿Créditos educativos en México? ¡No!", Perfiles Educativos, 34 (136), pp. 186-209, http://www.scielo.org.mx/pdf/peredu/v34n136/v34n136a12.pdf, p. 189.











© Rafael Edwards

socioeconómico (con la riqueza y el nivel educativo parental como principales rasgos) es una clave explicativa de los recorridos de formación que terminan en mejores resultados¹⁵.

El cambio de funciones de los Estados en favor del negocio privado (privatizaciones de activos públicos, eliminación de regulaciones, apertura de las economías) ha abandonado grandes áreas de intervención sobre lo común y eliminado su capacidad de aportar a sistemas más justos y equitativos. El mito de los individuos empresarios de sí mismos provee una racionalidad a la pérdida de lazos sociales comunitarios y estatales, al eliminar 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 evitando toda acción que implique un vínculo colectivo.

La financierización es un rasgo particular de la etapa neoliberal del capitalismo. Su impacto sobre las vidas puede analizarse desde varias características que hacen a la difusión de sus lógicas hacia el conjunto del sistema social. En especial, la difusión del endeudamiento como forma de lidiar con la falta de recursos ha dado lugar a una doble

¹⁵ Unesco (2021), Global Education Monitoring Report 2021/22. Non-State Actors in Education: Who Chooses? Who Loses?. Unesco.











© María Michelle

vulneración de los derechos humanos: en primera instancia, por no estar garantizada su realización, y que la misma dependa de la toma de deuda; y en segunda instancia, porque la propia dinámica de la deuda pone en jaque la realización esos mismos derechos en el futuro. En tal sentido, la financierización actúa en sentido inverso al respeto de los derechos humanos.

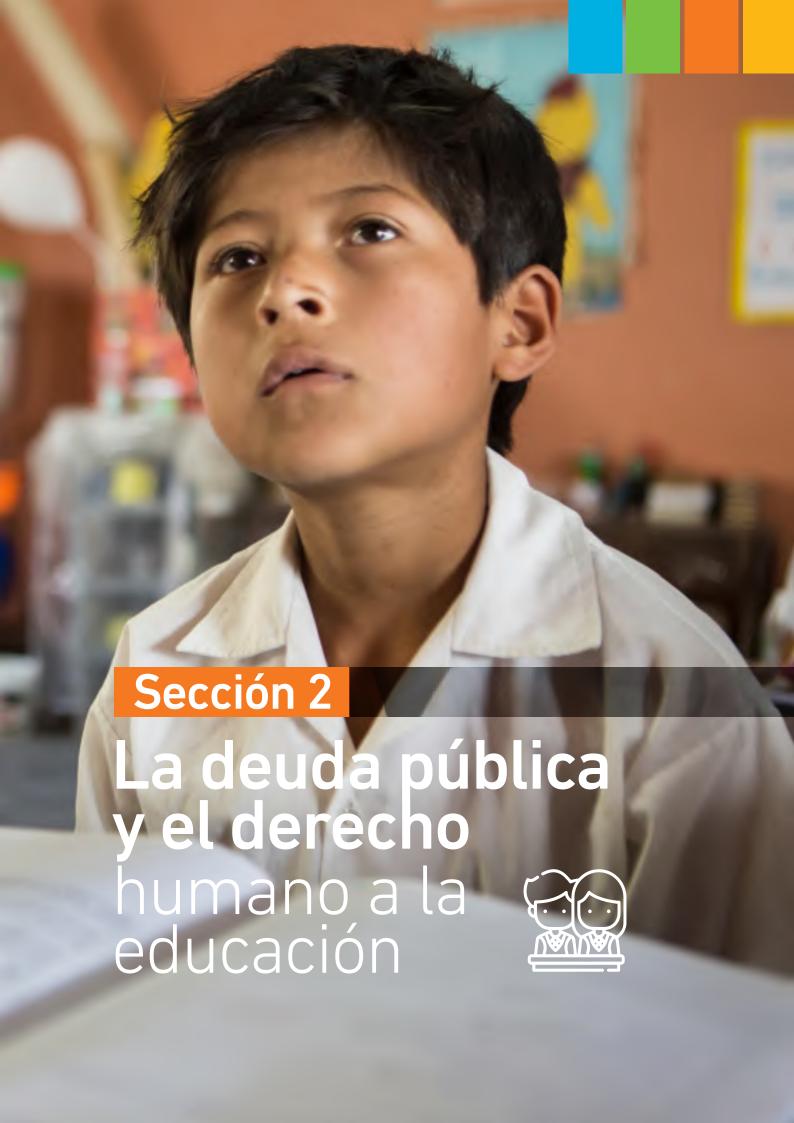
Como explica Juan Pablo Bohoslavsky¹⁶, experto independiente de Naciones Unidas sobre la deuda externa y los derechos humanos entre 2014 y 2020:

Las normas de derechos humanos se basan fundamentalmente en la idea de que los Estados (y en cierta medida los agentes privados) tienen la obligación de respetar, proteger y hacer efectivos estos derechos, garantizando la igualdad y luchando contra la discriminación. La proclamación de que todos los seres humanos son iguales en dignidad y derechos es la disposición por antonomasia de la Declaración Universal de Derechos Humanos. La financierización puede constituir, en la práctica, la antítesis de la citada norma, ya que descansa en la idea de que incumbe al individuo tomar las medidas apropiadas para procurarse un nivel de vida adecuado y acceder a los bienes y servicios esenciales.

A continuación veremos el impacto de la financierización y, en específico, de la deuda sobre los Estados (Sección 2) y sobre los hogares (Sección 3).

¹⁶ Juan Pablo Bohoslavsky (2020), "Deuda privada y derechos humanos", *Derechos en Acción*, 5 (15), pp. 27-68, https://revistas.unlp.edu.ar/ReDeA/article/view/10145.









n todo el mundo, el Estado es el principal garante del derecho a la educación, al menos en el curso del último siglo y medio. Es responsable de proveer una educación pública, gratuita, inclusiva y de calidad, para todas y todos, a lo largo de toda la vida. Ilas Bantekas señala que se trata de una herencia de las tradiciones liberal —como forma de garantizar individuos capaces— y socialista —que entiende la importancia de la educación como bien común—. En cambio, las corrientes neoliberales de pensamiento no necesariamente sostienen esa misma idea¹⁷. No se trata de que no valoren la educación, sino que entienden que en última instancia se trata de una responsabilidad de los individuos o su entorno. Cómo obtener los recursos para educarse es un problema particular, y existe gran confianza en que el mercado hallará solución, tanto para la provisión de educación como para su financiamiento, por ejemplo, mediante crédito.

Justamente, las políticas neoliberales han afectado a la educación por diversas vías, incluyendo su esencia, al proponer que se la conciba como una mercancía en lugar de como un derecho. En tal sentido, promovió —y promueve— una indistinción entre las

formas de provisión, considerando en última instancia a los diferentes proveedores como parte de la agregación de una oferta de mercado. El principal efecto del neoliberalismo sobre la educación ha tenido que ver con su privatización y, más en general, con su mercantilización. El desplazamiento del Estado como proveedor educativo significa una creciente presión sobre los ingresos de los hogares en su esfuerzo por sostener el acceso a educación, como veremos en la Sección 3.

Sin embargo, y es relevante enfatizarlo, el abandono relativo del Estado en la provisión de educación no ha significado necesariamente un ahorro de recursos. Debido a la pérdida de fuentes de recursos fiscales que acompañó a las privatizaciones —por las reformas tributarias regresivas—, los Estados recurrieron a cada vez más deuda (ver gráfico 1). En 2020, en plena pandemia, la deuda pública mundial alcanzó el 100% del Producto Interno Bruto (PIB) del planeta, lo cual implicó un alto grado de exposición de los Estados a los acreedores, al punto de encender las alarmas en el FMI¹⁸.

La toma de deuda puede cubrir necesidades fiscales en un momento del tiempo, al

¹⁷ Ilas Bantekas (2018), "Sovereign Debt and the Right to Education", en Ilas Bantekas y Cephas Lumina (eds.), Sovereign Debt & Human Rights (pp. 233-247), Oxford University Press. Sobre las corrientes neoliberales y sus principales ideas, ver Sergio Morresi (2008), La nueva derecha argentina y la democracia sin política, Biblioteca Nacional y Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).

¹⁸ Vitor Gaspar y Gita Gopinath (2020), "Políticas fiscales para un mundo transformado", FMI, https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=13774.







proveer liquidez. El problema está en que en los períodos subsiguientes, cuando se la debe pagar, se convierte en una fuente de pérdida de recursos. Esto implica una salida sistemática de dinero en concepto de intereses, cuyo peso puede comprometer otras partidas. Durante 2020, de 116 economías en desarrollo, 108 —casi todas— vieron aumentar sus deudas públicas, por un total de 1 900 000 millones de dólares (equivalentes al 8,3% de su PIB). Al mismo tiempo, estos países pagaron a los 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 desembolsos por este concepto superaron la inversión en salud, y en 36, los destinados a educación¹⁹.

El peso de la deuda y su competencia en el uso de recursos fiscales es otro efecto clave de la financierización. Pero su impacto no se agota ahí. 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, efectuado a través de movimientos de capitales que desestabilizan las economías

aunque al mismo tiempo parezcan ser anónimos, un "humor" del mercado. Una salida de capitales genera problemas fiscales, así como incertidumbre en el mercado cambiario y financiero, y zozobra en la población. Los gobiernos tratan de evitar esta clase de eventos, pues acaban siendo presentados como responsables de una crisis.

El poder de los acreedores es estructural, y por ello no siempre necesitan presentarse de manera pública, explícita. Para ello, cuentan en el debate público con mediadores que se presentan como intérpretes: los grandes medios de información, consultoras privadas que proveen análisis pretendidamente asépticos —técnicos— y agencias calificadoras de riesgo, a través de sus recomendaciones. Todos estos actores, de fuerte presencia en la arena pública, tienden a enfatizar la relevancia de mantener las finanzas ordenadas para cumplir los contratos. Es muy importante enfatizar, sin embargo, que solo reconocen como contratos los firmados con acreedores, y desconocen en cambio las demás obligaciones que los Estados tienen con su ciudadanía²⁰, como por ejemplo garantizar educación de calidad.

¹⁹ Ver Daniel Munevar (2021a), "A Debt Pandemic. Dynamics and Implications of the Debt Crisis of 2020", Briefing Paper, *Eurodad*, https://bit.ly/3JdjPyl.

²⁰ Martti Koskenniemi (2021), "Foreword", en Juan Pablo Bohoslavsky y Francisco Cantamutto (eds.), SPEAK OUT! at The Laboratory for Advanced Research on the Global Economy (pp. 3-6), LSE Human Rights, https://bit.ly/3CGLLbn. Ana María Bonet de Viola, Agustina Delfor y Jorge Fernández (2020), "Crisis económica, deuda externa y realización de los derechos humanos. Análisis de la colisión jurídica entre las obligaciones fiscales internacionales y el pacto de los derechos económicos, sociales y culturales", Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, 58, pp. 181-208.









© JBHafner

El énfasis en la estabilización de precios y la liberación de fondos para el pago de deudas reduce la capacidad del Estado para cumplir otros derechos, como el derecho humano a la educación. Este desplazamiento de prioridades y objetivos puede ir incluso contra el desarrollo sostenido en el mediano plazo.

Para lo que sigue, es importante tener claro que la deuda de los Estados está compuesta por diversos acreedores con distintos mecanismos de influencia. La mayor parte corresponde a crédito privado, no solo en la forma de préstamos directos sino especialmente en la forma de bonos emitidos por

los Estados, que cotizan en los mercados y son objeto de intercambio entre inversores. Una porción importante de estos títulos está emitida en moneda y jurisdicción extranjera, lo que añade más dificultades. Esta deuda está normalmente asociada a recursos fiscales generales, no a asignaciones específicas, de modo que su vínculo con la educación es indirecto. Algo similar ocurre con el crédito otorgado por el FMI, aunque es diferente a lo que ocurre con los préstamos multilaterales de la banca para el desarrollo, como el Banco Mundial, que suelen tener asignaciones específicas, incluyendo proyectos en el sector educativo. Los préstamos bilaterales —entre Estados— pueden tener o no asignaciones









específicas. En esta sección se explican y analizan estas variantes.

A partir de la crisis de las instituciones de Bretton Woods en los años 70, los organismos multilaterales de crédito adoptaron nuevas funciones asociadas a la anterior discusión. El FMI en particular se convirtió en el encargado de traducir las demandas de los acreedores en programas de políticas públicas concretas. Las políticas "correctas" o "adecuadas" para los países son consideradas en las revisiones anua-

les que realiza el organismo sobre los países miembro, y que son tomadas como evaluación válida de la economía. En un mismo sentido actúan otras evaluaciones, como las del Banco Mundial en su informe sobre "hacer negocios" (*Doing business*)²¹. De modo que los organismos de crédito, apañados por su carácter de entidad interestatal, aparecen validando la visión de los acreedores a través de sus informes.

El FMI tiene una capacidad de incidencia aún mayor, pues tiene en su cartera préstamos que llegan asociados a un conjunto de condicionalidades: se trata de obligaciones para los Estados deudores, tareas que deben cumplir para sostener el acceso a esos fondos. Esas tareas han incluido numerosas áreas, incluyendo la exigencia de privatizaciones y topes al gasto público o a los salarios públicos. Dado que en la arquitectura financiera internacional el FMI es quien provee los recursos ante situaciones de crisis, su incidencia a través de las condicionalidades es clave, puesto que actúa cuando los países están más vulnerables.

En el caso de ALC, el peso de la deuda pública ha sido una carga a través de los años. Durante los 70, la región tuvo acceso a fondos baratos, prestados por bancos privados de Estados Unidos y Europa, que

²¹ Este informe ha ocasionado gran malestar a escala internacional, por las acusaciones de malversación de datos para favorecer o perjudicar a países. Ver por ejemplo *El País* (2021), "El brutal escándalo en el Banco Mundial que terminó con la eliminación de un informe", https://bit.ly/3KM9AkG.







facilitaron recursos incluso a dictaduras. Cuando a fines de esa década se produjo un alza en las tasas de interés, la mayoría de los países entró en problemas de pago, con el caso señero de México, que declaró su default en 1982. La crisis de deuda en los años 80 puso a la contención del déficit fiscal y la estabilización de la economía como principales objetivos, en detrimento de otras prioridades de políticas públicas vinculadas, por ejemplo, a sostener el acceso a educación de calidad. Esto generó un ajuste veloz que abrió el camino a la expansión de la educación privada, en especial a nivel superior²².

El impacto en los sistemas educativos durante la crisis es de largo plazo. Como lo pone Oscar Ugarteche²³:

El impacto de la reducción presupuestaria tanto sobre la calidad de la enseñanza como sobre el mantenimiento de la infraestructura educativa fue directo. Al mismo tiempo, la reducción salarial expulsó a los mejores profesores de las escuelas y de las universidades hacia otras actividades o hacia la migración nacional e internacional. La capacidad de absorción de doctores se redujo sustantivamente y la fuga de cerebros se acentuó. En América Latina, donde la educación primaria universal estaba instalada desde inicios del siglo XX con excepciones, se observó que niños y niñas comenzaron a trabajar en proporciones mayores que antes de la crisis económica, lo que redujo en algunos casos el número de años de escolaridad.

Durante toda esa década, los países latinoamericanos enfrentaron un severo problema con sus deudas, excepto en Colombia. Entre 1985 y 1987 buscaron estrategias de coordinación, a partir de lo que se conoció como el Consenso de Cartagena. Se intentó construir un espacio de intercambio de información técnica y legal, con un marco común de negociación. Para los acreedores, este potencial "club de deudores" resultó una amenaza real. Desde el Tesoro estadounidense se buscó otorgar concesiones concretas a los países que negociaran individualmente y, para ello, facilitó fondos de los organismos multilaterales de crédito.

A partir de esta iniciativa, se articularon dos grandes planes para lidiar con la crisis de deuda: el Baker y el Brady. Si bien tienen diferencias entre sí, comparten esta articulación de acreedores bajo la coordinación del FMI, proveyendo fondos frescos a cambio

²² 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).

²³ Oscar Ugarteche (2006), Experiencias de canjes de deuda. Lecciones para el ámbito de la educación, Fundación Carolina, p. 16.







de reformas. De hecho, el Plan Brady — lanzado en 1989— fue el mecanismo para impulsar la ola de reformas estructurales neoliberales que se conoce como Consenso de Washington.

A partir de estos cambios, las economías de la región sufrieron una severa reconversión²⁴. En concreto, se afianzaron diferentes variantes de especialización productiva que se apoyan en la exportación: a) de materias primas —de todo tipo de origen: mineral, metales, hidrocarburos, agricultura, ganadería, forestal...—; b) de manufacturas basadas en la maquila, es decir, en fuerza de trabajo barata; c) de servicios de turismo; y d) de servicios de secrecía bancaria (guaridas fiscales). Estas especializaciones tienen impactos concretos sobre el lugar esperado de la educación en la economía: la fuerza de trabajo calificada no tiene una alta demanda.

Las dos primeras especializaciones son las más comunes; la primera basada en el aprovechamiento de recursos naturales abundantes y la segunda, en la mano de obra barata. Si la primera no demanda grandes cantidades de fuerza de trabajo, la segunda no requiere necesariamente altos niveles de calificación. En ambos sentidos, el fomento a la educación no es un componente central de la especialización pro-

ductiva. Es decir, no se requieren grandes contingentes de personal calificado para producir; por lo tanto, no hay una demanda generalizada de educación para el mercado laboral, o en todo caso existen nichos de mercado con especializaciones de calificación puntuales. Esta asociación entre deuda, especialización productiva y educación no es evidente, y por ello resulta relevante marcarla.

Dicho de un modo sencillo: el pago de la deuda en los 80 obligó a los países de ALC a especializarse en producciones exportables que no están por lo común vinculadas a las necesidades de los pueblos latinoamericanos. Y estas especializaciones no demandan gran cantidad de personal formado, con lo cual no hubo un interés particular de los principales productores en la inversión en educación.

Dado que los acreedores de los países centrales tenían interés en prestar a la periferia y, por su parte, los países periféricos no tenían grandes mercados de capitales, una parte relevante de la deuda se contrajo en moneda extranjera. En consecuencia, los países necesitaban generar recursos en moneda extranjera para poder pagarla. Es importante vincular estos problemas: la región orientó su inserción productiva en el mundo para pagar deuda, no para sostener

²⁴ Francisco Cantamutto y Martín Schorr (2021), "América Latina y el mandato exportador", *Nueva Sociedad*, https://nuso.org/articulo/el-mandato-exportador.



procesos de desarrollo o para cubrir las necesidades de sus pueblos. A través de las décadas, esta inserción ha sido capaz de generar divisas para pagar deuda, el rubro que genera una pérdida sistemática de recursos a la región²⁵. Hablamos entonces de una especialización productiva que no valora la educación generalizada de calidad, y cuyos resultados son utilizados para pagar deuda, no se reinvierten en mejoras para la población.

La década de los 90 terminó con una serie de crisis de deuda que afectaron a gran parte de los países de la región. Como se puede ver en el gráfico 2, el peso de la deuda creció aceleradamente en la segunda mitad de esa década.

A inicios del siglo XXI la dinámica fue la opuesta, en gran medida gracias a una coyuntura de altos precios internacionales que favoreció a la región y permitió un proceso de desendeudamiento más o menos generalizado, incluyendo pagos adelantados al FMI por parte de Argentina, Brasil y Venezuela.

La crisis de 2008 marcó un límite a este camino: a partir de entonces, las deudas públicas latinoamericanas crecieron nuevamente, si bien a un ritmo menor que en los 90; llegando a superar los niveles previos con la crisis pandémica. Munevar 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 al pago de deudas²⁶.

Gráfico 2. Deuda del gobierno central como proporción del PIB, promedio simple, ALC



²⁵ Gustavo Burachik (2021), "La escasez de divisas a la luz de los datos", El Cohete a la Luna https://www.elcohetealaluna.com/la-escasez-de-divisas-a-la-luz-de-los-datos.

²⁶ Daniel Munevar (2021b), "La pandemia de la deuda en América Latina y el Caribe", Cuadernos de Economía Crítica, 7 (14), pp. 157-161, http://cec.sociedadeconomiacritica.org/index.php/cec/article/ view/265/661.









Como se ha señalado, la deuda impacta sobre la disponibilidad de recursos de los Estados, y esto condiciona a la educación. En general, se entiende que los Estados pueden financiar la educación por dos vías: sosteniendo la oferta o sosteniendo la demanda. En el caso del subsidio a la oferta, puede proveer recursos a las instituciones educativas a través de partidas presupuestarias fijas previstas anualmente. Si bien hay una prioridad en la asignación de recursos a las instituciones públicas, en las últimas décadas —bajo una lógica de mercantilización que no distingue "proveedores"— se generalizó la asignación de recursos públicos también a instituciones privadas, financiando su funcionamiento de manera directa, es decir, más allá de apoyos a becas, vouchers, créditos u otras asignaciones²⁷.

En las últimas décadas, los Estados han incorporado nuevas formas de asignación de recursos²⁸. Por un lado, se usan fórmulas con diversos indicadores de insumos y resultados (como tasas de matriculación y egreso, cantidad de docentes, etc.) para determinar los recursos a asignar. Por otro lado, se generalizaron contratos con objetivos específicos, en los que se ponen fondos a disposición para una inversión o tarea específica (como la construcción de cierta

infraestructura o la internacionalización mediante intercambios entre docentes, por ejemplo). Estos mecanismos son presentados como más aptos para la evaluación de gestión, y suelen acompañar los préstamos de los organismos multilaterales, que buscan evaluar resultados concretos.

En cierto modo, esta lógica, ya sea en la educación superior o básica, pone a competir las instituciones educativas entre sí y a menudo genera incentivos perversos que van en detrimento de la calidad (por ejemplo, la necesidad de aumentar la tasa de finalización de estudios puede incentivar formatos menos exigentes de evaluación). Al mismo tiempo, el hecho de que existan programas específicos para financiar objetivos concretos opera contra el financiamiento general de la educación: se disponen menos fondos generales (teóricamente escasos) para la libre determinación de las instituciones, y se reemplazan por fondos con destinos específicos, que no siempre responden a las necesidades de las comunidades educativas. Las instituciones con mayor capacidad de captar estos fondos tienen mayor probabilidad de lograr mejoras en infraestructura, en programas de promoción científica, de internacionalización, etc. El problema central de esta lógica es que tiende a reforzar las asimetrías: las instituciones con mayor

²⁷ Por ejemplo, en Costa Rica, México y Perú, más del 90% de los fondos públicos dirigidos a instituciones de educación privada llegan como asignaciones directas. Ver Arias et al. (2021).

²⁸ Ana García de Fanelli (2019), "El financiamiento de la educación superior en América Latina: Tendencias e instrumentos de financiamiento", Propuesta Educativa, 28 (52), pp. 111-126.





capacidad para captar fondos —por el motivo que fuera— pueden alcanzarlos y, al invertirlos, elevar sus propias capacidades, de modo que tienen más chances de obtener nuevo financiamiento. Así, las instituciones con cierto rezago se ven crecientemente excluidas de financiamiento.

Es importante remarcar que esto no ocurre necesariamente por mal manejo de los recursos, contra lo que se podría presuponer. Por ejemplo, las entidades más pequeñas, de zonas más dispersas del territorio (fuera de los grandes centros urbanos), pueden tener menos capacidades institucionales para destinar a esta clase de convocatorias, de modo que quedan por fuera y la inequidad se retroalimenta. En general, se encuentra que los resultados educativos dependen en gran medida de la posición social de origen de las comunidades educativas (con la rigueza y el nivel educativo parental como principales rasgos). Así, las comunidades más pobres necesitan un apoyo adicional para llegar a las mismas condiciones de base de otras escuelas que parten de un capital social más favorable. La lógica de suponer homogéneas las condiciones de base para captar fondos adicionales no hace sino reforzar las desigualdades de origen.

Con las reformas neoliberales, en línea con los organismos multilaterales (en especial, el Banco Mundial), también el mercado educativo pasó a contar con diferentes prestadores, con una distinción poco clara entre instituciones públicas y privadas. En ambos casos son proveedores de un servicio. Más aún, en algunos casos se empezó a considerar que para el Estado podría ser más barato financiar parcialmente entidades privadas para cubrir las necesidades educativas, con mejores resultados. El Banco Mundial promueve un modelo que llama de "aceleración" o "escalamiento", por el cual supone que el financiamiento multilateral sirve para señalizar (indicar) proyectos de inversión rentables, de modo que se sumen fondos privados a sus propios préstamos. Sin embargo, esto dista de ser así: la evidencia indica que la educación privada no siempre obtiene mejores rendimientos, pero en cambio sí fomenta diversas formas de segregación²⁹.

La privatización de la educación ha sido mayor en la educación infantil temprana y en la terciaria, lo que ha afectado especialmente el acceso al sistema educativo por parte de las mujeres, que al mismo tiempo cargan con el peso de las tareas de cuidado³⁰.

²⁹ Ver Katie Malouf y Jason Farr (2019), False Promises: How Delivering Education through Private Schools and Public-Private Partnerships Risks Fueling Inequality instead of Achieving Quality Education for All, Oxfam Briefing Paper.

³⁰ Soren Ambrose y David Archer (2020), Who Cares about the Future. Finance Gender Responsive Public Services!, ActionAid Report, https://actionaid.org/publications/2020/who-cares-future-finan-











© Red CLADE

La privatización se promueve también delegando a empresas la provisión de libros de texto, el diseño de software de aprendizaje, la construcción y el mantenimiento de infraestructura, la oferta de capacitación para docentes y las herramientas de gestión escolar, entre otras. Como se verá en la Sección 3, esto produce una presión sobre las finanzas de los hogares que eleva la exposición al endeudamiento. Los menores compromisos fiscales del Estado en la materia tienden a desfinanciar a las entidades públicas. En algunos países, como Colombia, incluso se habilitó a las instituciones educativas a tomar deuda para reemplazar el acceso a recursos genuinos por las vías

antes mencionadas. En la educación superior, suele enfatizarse tanto la capacidad de vender servicios para obtener recursos propios como el cobro de matrículas y aranceles.

Debe subrayarse que estas tendencias están reñidas con un conjunto amplio de obligaciones de los Estados, que deben garantizar una educación pública, gratuita, de calidad e inclusiva, para todas y todos, a lo largo de toda la vida, así como regular la oferta educativa privada e incluso limitándola cuando viole el marco del derecho a la educación. Estas obligaciones están plasmadas en la Declaración Universal de

ce-gender-responsive-public-services.





los Derechos Humanos de 1948 y desarrolladas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966. También se mencionan en la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (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).

También están previstos en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (ODS-4), que insta a asegurar una educación inclusiva y equitativa de calidad. El Informe de 2015 sobre la Protección del Derecho a la Educación contra la Comercialización, del ex relator especial de la ONU sobre el derecho humano a la educación Kishore Singh, está justamente centrado en los límites que se pueden poner a la presencia de capitales privados en la educación por los riesgos que entrañan³¹. Finalmente, se expresan también en un sentido semejante los Principios de Abiyán³², adoptados en 2019 por expertos y expertas internacionales en

derechos humanos, incluyendo a la doctora Kombou Boly Barry, relatora especial de la ONU sobre el derecho a la educación.

En el caso del subsidio a la demanda, el dinero fluye del Estado a los hogares, para que tomen la decisión de dónde estudiar. Estos recursos llegan a los beneficiarios de forma directa por asignación del Estado o de parte de las mismas instituciones educativas (con una partida propia de la institución o fondos provistos por el Estado). Esto último, por ejemplo, ocurre en la educación superior en la Argentina.

Esta transferencia puede tomar la forma de becas —asignadas por criterios de rendimiento académico o por necesidades económicas—, un complemento apropiado para la provisión pública de educación, al permitir que los hogares lidien con gastos asociados por fuera de aranceles o matrículas. Sin embargo, en algunos casos la transferencia llega a través de créditos provistos por las propias instituciones educativas, los bancos o el propio Estado. Los créditos se utilizan para financiar la educación superior en algunos países de la región, sobre todo Chile. Esta alternativa, sin embargo, traslada el problema del financiamiento a los hogares, presiona sobre sus ingresos y genera una dinámica

³¹ Ver informe en https://www.right-to-education.org/node/1187.

³² Ver más en https://www.abidjanprinciples.org/es.







perniciosa de endeudamiento (ver en detalle en la Sección 3).

Mientras que las instituciones privadas dependen en gran medida de los aranceles pagados por las y los estudiantes, las entidades públicas suelen depender en mayor medida de la asignación directa del Estado. A veces, no obstante, los créditos y las becas son utilizados para pagar matrículas, incluso de casas de estudio públicas. En Chile y Colombia, los subsidios del Estado —en becas y créditos— explican entre el 16% y 26% de la matrícula total en educación superior, respectivamente, mientras que en Brasil y México explican más de la mitad³³.

La deuda pública y los compromisos en materia de educación

¿Cuánto deberían invertir los Estados para garantizar la realización del derecho humano a la educación? La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) es la agencia responsable en la materia. Según estipula en la Agenda de Educación 2030,34 su recomendación es invertir en educación al menos entre un 4% y un 6% del PIB o entre un 15% y un 20% del gasto público para cumplir con el ODS-4, que apunta a garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y a promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos y todas. Estos valores especifican los compromisos establecidos en los encuentros de Oslo (2015) y Adís Abeba (2015)³⁵ para incrementar la financiación de manera que se cumpla con el ODS-4. A continuación, se ofrecen datos de la inversión en educación en ALC, teniendo en cuenta los parámetros antedichos. Considerando que los parámetros fueron establecidos en 2015, resulta apropiado comparar lo actuado desde entonces con tendencias previas. Para ello, se muestran los valores en el lustro inmediato previo (2011-2015) y durante la década anterior (2001-2010).

La primera década del siglo XXI estuvo signada por un contexto de altos precios internacionales, alto crecimiento, mejoras

- 33 Arias et al. (2021).
- 34 La Agenda de Educación 2030 explicita estos valores en los puntos 14 y 105. Está disponible aquí: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656 spa. La guía de la Unesco *Desglosar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4: Educación 2030* marca la misma pauta (p. 23); está disponible en https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000246300 spa.
- 35 La Declaración de Adís Abeba (ver especialmente los puntos 12, 20 y 78) está disponible en https://unctad.org/system/files/official-document/ares69d313 es.pdf. La Declaración de Oslo enfatiza la movilización de recursos para el financiamiento de la educación. Ver en https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/dokumenter/oslo-summit-on-education-for-development--chairs-statement.pdf.





distributivas y el cambio político denominado "marea rosa" o "giro a la izquierda". A partir de la crisis de 2008, los precios internacionales que afectan a ALC tuvieron un repunte que duró hasta 2011, y han descendido desde entonces. La región creció de forma menos dinámica, con lo que se detuvieron las mejoras distributivas. A nivel mundial, las tasas de interés se redujeron casi a cero —en el marco de las políticas de salvataje a la banca de los países desarrollados—, lo que abarató el acceso al crédito.

ción de Incheon (2015)— a que estos fueran los niveles *mínimos* de inversión³⁷. Un lustro más tarde, solo los cuatro países señalados han cumplido esta promesa; otros doce cumplen la inversión mínima recomendada, habiendo asignado entre el 4% y el 6% del PIB en el último lustro. Estos países están en línea con las metas de mínima acordadas, aunque por debajo de lo comprometido en la región como esfuerzo necesario. Finalmente, hay catorce países de la región que no cumplen con la inversión recomendada.

La tabla 1 presenta los resultados en materia de inversión en educación respecto del PIB, según datos oficiales del Banco Mundial. Allí se encuentran diferentes situaciones. Hay cuatro países que superan la inversión recomendada (6%), lo cual no es un problema, puesto que en general el esfuerzo requerido para los países subdesarrollados en esta materia es mayor, de modo que este sobrecumplimiento opera como un posible acortamiento de brechas con relación a naciones más desarrolladas. De hecho, los y las ministras de Educación de ALC señalaron en el punto 20 de la Declaración de Lima (2014) la voluntad de alcanzar esta pauta superior³⁶. Incluso más: junto con los jefes y jefas de delegación de ALC se comprometieron —tras la Declara-

De los dieciséis países que cumplen con la inversión sugerida, nueve han reducido durante los últimos cinco años el monto destinado a la educación, en lugar de elevarlo o sostenerlo: Argentina, Barbados, Colombia, Ecuador, Guyana, Honduras, Jamaica, México y Uruguay. En el caso de Barbados, esto produjo que uno de los últimos cinco años haya caído por debajo de la recomendación. El resto de estos países cumple todos los años la meta mínima de inversión. Entre los catorce que no cumplen la recomendación en el promedio, se pueden distinguir Nicaragua, Perú, República Dominicana y Santa Lucía, que algunos años del último lustro alcanzaron la inversión necesaria. Los diez países restantes están lejos de la meta, y no la alcanzaron en ningún año.

³⁶ Unesco (2014), Educación para Todos (EPT) en América Latina y el Caribe: Balance y Desafíos Post-2015. Declaración de Lima, https://bit.ly/3w600dt.

³⁷ CLADE (2015), "En comunicado, países de América Latina y el Caribe presentes en el Foro se comprometen a un 'esfuerzo sin precedente' para mejorar la educación", ¡La Educación como Derecho Humano se Defiende!, http://haciacoreapost2015.blogspot.com/2015/05/en-comunicado-paises-de-america-latina.html.







Tabla 1. Inversión en educación respecto de PIB

2,		Promedios	Tendencia	No cumple	
País	2001-2010	2011-2015	2016-2020	gráfica	meta
Belice	5.8	6.6	7.5		0%
Costa Rica	5.2	6.6	6.9		0%
Surinam		5.9	6.3	/	0%
Brasil	4.7	5.9	6.2		0%
San Vicente y las Granadinas	6.5		5.7		0%
Chile	3.7	4.5	5.4		0%
Jamaica	5.3	6.0	5.3	<u> </u>	0%
Honduras	6.8	6.4	5.3		0%
Dominica		3.4	5.2		0%
Argentina	4.4	5.4	5.2	/	0%
Guyana	5.3	3.3	4.6	\	0%
México	4.8	5.1	4.6		0%
Uruguay	2.5	4.4	4.6		0%
Colombia	4.2	4.6	4.5		0%
ALC	4.6	4.5	4.4		0%
Barbados	5.7	5.5	4.4		20%
Ecuador	4.4	4.9	4.4		0%
Rep. Dominicana	1.9	3.1	3.9		75%
Perú	2.9	3.3	3.9		80%
Nicaragua	3.1	4.1	3.9		50%
Santa Lucía	4.1	3.7	3.8		80%
El Salvador	3.7	3.8	3.6		100%
Trinidad y Tobago	3.2	4.5	3.6	<u></u>	100%
Granada	3.9	4.2	3.4		100%
Paraguay	3.2	4.3	3.3		100%
Guatemala	3.1	3.0	3.1	/	100%
Panamá	3.9	3.1	2.9		100%
Antigua y Barbuda	3.0		2.7		100%
Bahamas		2.3	2.4		100%
Haití		1.8	1.6		100%
Bermudas	2.0	1.5	1.3		100%

Nota: "No cumple meta" registra la proporción de años en el último lustro que no se alcanzó el mínimo recomendado de 4% de inversión educativa respecto del PIB.

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.







Tabla 2. Inversión en educación respecto de gasto público

	Promedios			Tendencia	No cumple	
País	2001-2010	2011-2015	2016-2020	gráfica	meta	
Costa Rica	20.9	23.2	25.2		0%	
Guatemala	21.1	21.6	23.0		0%	
Nicaragua	19.0	22.7	21.9		0%	
Rep. Dominicana	12.3	18.9	21.6		0%	
Belice	19.1	22.0	21.6	/	0%	
Chile	17.1	19.2	21.3		0%	
Honduras		23.4	21.0		0%	
San Vicente y las Granadinas	22.6		19.4		0%	
Jamaica	16.4	20.0	18.4		0%	
Guyana	13.3	14.6	17.5		0%	
Perú	14.4	15.4	17.4		0%	
México	20.4	18.2	17.4		0%	
Brasil	12.3	15.7	16.2		0%	
Santa Lucía	17.5	14.3	15.8	<u></u>	80%	
ALC	16.1	16.3	15.7		40%	
Surinam		11.4	15.5		40%	
Uruguay	9.9	17.0	15.3		40%	
Colombia	14.9	15.0	14.3		75%	
Haití		13.3	14.3		67%	
Granada	10.8		14.0		100%	
Barbados	19.4	16.9	13.9		60%	
El Salvador	15.7	14.2	13.3		100%	
Argentina	15.6	14.4	12.9		100%	
Ecuador	13.1	11.9	11.5		100%	
Paraguay	19.3	10.7	11.3		100%	
Bahamas		11.8	11.3		100%	
Trinidad y Tobago	13.5	12.5	10.0		100%	
Dominica		10.5	10.0		100%	
Panamá	15.9	10.4	9.0		100%	
Antigua y Barbuda	9.3		7.8		100%	
Bermudas	12.2	8.4	7.8		100%	

Nota: "No cumple meta" registra la proporción de años en el último lustro que no se alcanzó el mínimo recomendado de 15% de inversión educativa respecto del gasto público total.

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.









© Carolina Osorio

El otro indicador propuesto por Unesco consiste en comparar el peso de la inversión en educación respecto de su peso en el gasto público. En la tabla 2 se puede observar la situación de la región. En promedio, al igual que con el anterior indicador, la región cumple con los parámetros recomendados. En total, dieciséis países cumplen con los valores sugeridos, aunque solo siete de ellos superan la cuota superior de la recomendación general (20%), que es a la que se comprometieron los países de ALC. Aun así, hay 14 países (con datos disponibles) que no alcanzan los valores mínimos recomendados.

Varios países que se encuentran en el rango esperado redujeron la proporción de gasto destinado a la educación en el lustro más reciente. Es el caso de Belice, Honduras y Nicaragua —que se mantienen por encima del rango sugerido—, así como Jamaica, México y Uruguay. Para este último caso, en algunos años no se alcanzó la meta mínima de inversión. De hecho, tanto Uruguay como Santa Lucía y Surinam no alcanzaron el valor recomendado en más de un año del período reciente, de modo que se trata de una situación límite, no estable en materia de inversión. Como se puede ver, algunas economías grandes en términos relativos —Argentina y Colombia—, que se esperaría tuvieran menos restricciones en materia de fondos para la inversión educativa, no cumplen con los estándares recomendados.

La insuficiencia de financiamiento público en educación tiene diversos impactos



negativos. Sin suficientes fondos no se puede reponer la infraestructura deteriorada o los equipos existentes, ni tampoco cubrir las necesidades surgidas por la expansión de la población que asiste a las instituciones educativas. Esto ha sido particularmente visible en el último año de pandemia de COVID-19, cuando la región mostró severas dificultades para dar continuidad a la educación por vías virtuales. Allí se pudo notar la falta de inversión en conectividad, software³⁸ y capacitación docente para lidiar con la educación a distancia. Países que tenían rezagos en materia educativa los vieron acrecentados. De los 33 países de ALC, 32 suspendieron las clases durante la pandemia³⁹. Esto supone problemas para sostener el vínculo educativo y tiene impactos en materia nutricional e incluso en la prevención de la violencia doméstica. Las poblaciones más vulnerables —por pobreza, por género, por ubicación geográficafueron las más afectadas por esta falta de inversión. Aunque la pandemia exacerbó e hizo más visible el problema, sus causas son previas.

La falta de inversión dificulta sostener la calidad en la formación docente, así como el pago digno por su trabajo, imposible de cubrir sin recursos. Accesoriamente, la falta de pago digno a personal de apoyo no docente afecta las condiciones de asistencia —como sanidad y seguridad— en las instituciones. Estas situaciones pueden influir en el flujo de personas que deciden dedicarse a la docencia, al ocasionar problemas de selección adversa (personal calificado decide no dedicarse a esta actividad por los malos salarios) o insuficiencia de personal⁴⁰. Con toda seguridad, induce a legítimos reclamos gremiales. Se registraron protestas masivas por estos motivos en los últimos cinco años en varios países

- 38 Las inversiones de emergencia refuerzan el peso de las grandes empresas oligopólicas, en especial en materia de software y manejo de datos. El desarrollo de softwares libres o de propiedad estatal, que protejan el manejo de datos, requiere de financiamiento de larga duración en innovación y desarrollo, algo que se contradice con el carácter de urgencia de las inversiones en el marco de una pandemia. Juega a favor de las grandes empresas contar con plataformas ya desarrolladas y conocidas, fácilmente adaptables a nuevos usos.
- 39 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. Hacia finales de 2021, tres países de la región aún tenían sus escuelas completamente cerradas y otros diecinueve solo habían realizado aperturas parciales. La pérdida promedio en la región fue de 162 días de clases. Ver Unicef (2021), LACRO COVID-19 Education Response: Update 31, https://www.unicef.org/lac/media/30461/ file (consultado el 15 de diciembre de 2021).
- 40 En relación a los efectos referidos de la subinversión en educación, ver David Archer y Roos Saalbrink (2021), The public versus austerity. Why public sector wage bill constraints must end, Education International, Action Aid y Public Services International, https://actionaid.org/sites/default/files/ publications/The public vs austerity.pdf; y Akanksha Marphatia (2010), "The adverse effects of International Monetary Fund programs on the health and education workforce", International Journal of Health Services, 40 (1), pp. 165-78.







de la región, entre ellos Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, México y Paraguay.

Todo esto tiene triple impacto sobre las mujeres y las niñas, ya que tienen más probabilidades de quedar excluidas del acceso a los servicios básicos, de perder oportunidades de trabajo decente en el sector público y de soportar una parte desproporcionada del trabajo doméstico y del cuidado no remunerado, los cuales aumentan cuando los servicios públicos fallan⁴¹. En general, el trabajo en el sector educativo está feminizado, lo cual obtura oportunidades laborales y genera un impacto en las oportunidades de vida de las mujeres.

Finalmente, no puede dejar de observarse que la falta de inversión suficiente en educación por parte de los Estados abre espacios para la inserción de diferentes formas de privatización y mercantilización en materia educativa. Concretamente, si el Estado

no compromete suficientes recursos para financiar la educación, el deterioro —real o percibido— del sector induce a que algunas empresas ofrezcan servicios educativos a quien pueda pagarlos, sea en la forma de prestación formal o incluso como tutorías extrainstitucionales⁴². Esto conforma nichos de inversión rentables que no necesariamente significan una privatización total del sector, aunque sí la creciente penetración de negocios privados en el ámbito educativo⁴³.

La forma más evidente de este fenómeno es el crecimiento de la oferta educativa privada, no pocas veces subsidiada por el propio Estado. Existen también formas de donación de empresas mediante estrategias de responsabilidad social empresaria, tanto de materiales —incluyendo materiales didácticos— como equipos. Las compañías suelen hacerlo para mejorar su imagen, muchas veces incluso descontando

- 41 Ambrose y Archer (2020).
- 42 Este fenómeno parte de concebir un derecho como un mercado, que es segmentado entre sectores de altos ingresos —que pueden pagar mejores prestaciones— y el resto de la sociedad —que se mantiene con prestaciones mal financiadas—. Así ha sido estudiado para el caso de la salud, que admite cierta analogía con la educación, en un fenómeno que ha sido llamado "descreme". Ver Federico Tobar (2012), "Breve historia del sistema argentino de salud", en O. Garay (coord.), Responsabilidad profesional de los médicos. Ética, bioética y jurídica. Civil y penal (p. 1-19), La Ley.
- 43 Sobre las tendencias de mercantilización y privatización, así como los riesgos asociados, ver Unesco (2021); Unesco (2015), Replantear la educación. ¿Hacia el bien común global?, pp. 79-82, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232697; y en especial el informe de 2015 del relator especial sobre el derecho a la educación ante la ONU, Kishore Singh (A/HRC/29/30), disponible en https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/120/85/PDF/G1512085.pdf?OpenElement. También se puede consultar una revisión minuciosa del caso en Myriam Feldfeber, Adriana Puiggrós, Susan Robertson y Miguel Duhalde (2018), La privatización educativa en Argentina, Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina, https://fe.ccoo.es/427bf937586b6472c0a-6fd66bb72d716000063.pdf.



© AP Colombia

estos recursos de los pagos de impuestos que hubieran permitido el mismo objetivo sin el vínculo directo con las empresas, es decir, de un modo mediado por el Estado. En otros casos, una parte de los recursos es cubierta por formas solidarias y/o comunitarias de abastecimiento, estables o esporádicas: cooperadoras, rifas, festivales, etc. Sin embargo, esto promueve mayores grados de desigualdad entre poblaciones educativas, pues las comunidades movilizan los recursos desiguales existentes en sus entornos. Estas formas de privatización también afectan a la capacitación, que muchas veces es tomada como negocio por las empresas, y cuyo costeo queda a cargo del propio personal docente, lo que afecta a su ingreso disponible. Como se ha mencionado, estas carencias son oportunidades para los organismos multilaterales y los países más poderosos al momento de ofrecer fondos —sean créditos subsidiados

o donaciones— a cambio de reformas favorables a sus preceptos, ideas e intereses.

Estos problemas tienen diversos orígenes. Aunque no pueden desestimarse las variaciones de las políticas entre gobiernos de diverso sesgo ideológico, algunas cuestiones se sostienen en el tiempo más allá de esta alternancia. Por caso, las economías frágiles de ALC suelen mostrar sesgos procíclicos en la política fiscal, es decir, esta varía de la mano de la situación económica, en lugar de funcionar moderando el ciclo⁴⁴.

Las reformas estructurales fomentaron formas de tributación aún más procíclicas, basadas en impuestos de amplia base recaudatoria de tipo regresivo (los impuestos al consumo son el ejemplo más claro), lo que deja a los Estados con menos recursos justo cuando más los necesitan. Esto

⁴⁴ Al respecto, ver Cepal (2021), Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2021: Los desafíos de la política fiscal en la recuperación transformadora pos-COVID-19, http://hdl.handle.net/11362/46808; y Varinia Tromben (2016), Gasto social y ciclo económico en América Latina y el Caribe, Cepal, http://hdl.handle.net/11362/40725.







se hizo en detrimento de la adopción de impuestos más progresivos, incluyendo tributos sobre ingresos y riqueza. Asimismo, diversos regímenes de desgravación fiscal como mecanismo de promoción productiva—competencia fiscal— evitaron el cobro de impuestos a ciertos sectores de actividad o a ciertas regiones, no siempre con los efectos esperados en materia de creación de empleo. Las reformas también favorecieron la elusión y evasión fiscal, en particular a través del uso de guaridas fiscales.

De modo que los Estados tienen problemas para recaudar, por lo que quedan con menos recursos cuando más los necesitan, algo que estimula el uso de deuda para cubrir los momentos de astringencia fiscal. Esta misma deuda es la que después pesa en las finanzas públicas por los pagos de intereses y amortizaciones. Debe quedar claro: la deuda podría utilizarse como herramienta para invertir en mejoras sociales o productivas, pero no suele ser el caso. En gran medida llega para cubrir diferencias en el gasto corriente.

Como existe un fuerte interés por parte de los acreedores en prestar dinero para obtener luego importantes rendimientos y/o poder condicionar las políticas públicas en temas que exceden la economía, por lo general la deuda se toma en moneda extranjera. Como se ha explicado, esto implica un problema extra: no solo se trata de reunir recursos fiscales para el pago, sino

también de forzar una especialización externa orientada al pago de esa deuda en moneda extranjera. Los pagos de deuda consumen recursos que se retiran de otros usos, incluyendo la educación, lo que entra en tensión con compromisos asumidos por los Estados en materia de inversión pública, de acciones para alcanzar los ODS acordados a nivel internacional y del cumplimiento de obligaciones nacionales o internacionales En la mayor parte de los países de la región aumentó el peso de la deuda, en sus economías y respecto de sus Estados. Vale recordar que la tabla 3 no muestra el peso absoluto, sino la variación de ese peso: la película, no la foto. Los tres países más dinámicos en este proceso de endeudamiento son Argentina, Ecuador y Honduras. Son economías de tamaños muy distintos, con especializaciones productivas diferentes, de modo que la causa no parece estar en un problema de este tipo.

Sin embargo, tienen al menos dos características comunes. La primera es haber atravesado la mayor parte del último lustro bajo gobiernos de signo liberal-conservador. Si bien en rigor esta aseveración aplica para Honduras también en el lustro anterior, es legítimo señalar que justamente la inversión en educación en ese país viene descendiendo en la última década. De modo que la presencia de gobiernos de ese signo político-ideológico parece tener algún impacto en acelerar la toma de deuda y que esta tenga efecto sobre la





inversión educativa. El caso de Paraguay, también atravesado por gobiernos de esta tendencia, muestra la asociación más fuerte entre aumento de deuda y caída de educación. Por supuesto, otros países de la región estuvieron gobernados por partidos liberal-conservadores sin mostrar la misma evolución de estas variables —el caso de Brasil es el más llamativo—, y gobiernos de un signo político distinto también tienen el mismo comportamiento —los casos de Nicaragua y México—. De modo que no se trata de una característica definitoria por sí misma.

Tabla 3. Variación en indicadores de deuda y educación, período 2016-2020 respecto de 2011-2015

	Respecto del PBI			Respecto del	Respecto del gasto público	
País	Deuda	Educación	País	Deuda	Educación	
Argentina	180%	-5%	Argentina	185%	-10%	
Honduras	133%	-17%	Honduras	156%	-10%	
Ecuador	115%	-11%	Ecuador	104%	-3%	
Brasil	109%	5%	Brasil	98%	3%	
Colombia	99%	-2%	Nicaragua	79%	-3%	
Nicaragua	97%	-5%	Colombia	79%	-5%	
Granada	87%	-21%	México	66%	-5%	
México	63%	-10%	Paraguay	49%	6%	
Haití	59%	-14%	Haití	48%	8%	
Paraguay	57%	-24%	Jamaica	48%	-8%	
Dominica	41%	53%	ALC	30%	-4%	
Jamaica	33%	-12%	El Salvador	8%	-6%	
ALC	31%	-2%	Costa Rica	7%	9%	
El Salvador	12%	-5%				
Costa Rica	6%	3%				
Rep. Dominicana	4%	26%				
Panamá	-2%	-6%	Rep. Dominicana	-8%	14%	
Guyana	-3%	42%	Perú	-18%	13%	
Perú	-3%	18%	Guatemala	-21%	7%	
Belice	-19%	12%	Panamá	-26%	-13%	
Guatemala	-21%	4%	Belice	-27%	-2%	
Correlación		-43%	Correlación		-44%	

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.







La segunda característica compartida entre Argentina, Ecuador y Honduras, por otro lado, sí es particular y exclusiva de este grupo reducido de países: los tres tienen vigente un acuerdo con condicionalidades del Fondo Monetario Internacional (FMI). Se trata de un hallazgo interesante y distintivo, toda vez que no se suele considerar al FMI en relación con la educación, puesto que sus convenios no tienen mandato en la materia. Los bancos e instituciones de desarrollo —Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Corporación Andina de Fomento (CAF, actualmente denominada Banco de Desarrollo de América Latina)— invierten sobre temas educativos. y han recibido relativamente más atención.

El FMI está orientado a resolver desequilibrios financieros, monetarios y cambiarios, y en principio no tiene vínculo directo con el derecho humano a la educación. Sin embargo, debido a su creciente énfasis en la consolidación fiscal y la apertura de las economías, incide sobre la capacidad de los Estados para invertir en educación. Esta mirada desplaza otros objetivos, como los ODS. El FMI entiende que la principal fuente

de inestabilidad proviene del déficit fiscal y que, por ende, es necesario avanzar de forma acelerada hacia su reducción. Para el organismo, el modo de hacerlo es a través de la reducción de ciertos gastos públicos—nunca propone reducir los pagos de intereses de deuda, por ejemplo—; por ello, insiste de manera sistemática en reducir el gasto, incluso si ya está por debajo del promedio de países similares⁴⁵.

Esto afecta por supuesto a áreas sensibles como el empleo público y la protección y seguridad social. De hecho, se ha estudiado cómo este énfasis en la reducción del déficit fiscal mediante limitaciones a la contratación de personal o a los salarios pagados en el sector público, aun sin tener destino directo en materia educativa, impacta negativamente sobre este sector⁴⁶.

Las áreas de salud y educación suelen encontrarse entre las de mayor peso en la masa salarial total, de modo que las limitaciones al gasto y los topes salariales o de contratación las afectan de forma especial. De hecho, el propio FMI reconoció que los países muy endeudados terminan ajus-

⁴⁵ David Archer (2021). "¿A quién le importa el futuro? El modo en que el FMI socava los servicios públicos", *Derechos en Acción*, 6 (18), pp. 789-804, https://revistas.unlp.edu.ar/ReDeA/article/view/12120

⁴⁶ Archer (2021); y Tomas Stubbs y Alexander Kentikelenis (2021). "Condicionalidad y deuda soberana: Un panorama general de sus implicancias en los derechos humanos", *Derechos en Acción*, 6 (18), pp. 173-215, https://revistas.unlp.edu.ar/ReDeA/article/view/12006/10863. Por presión de la sociedad civil, en 2007 el FMI dejó de imponer topes salariales en sus recomendaciones. Sin embargo, un informe reciente indicó que esta práctica retornó a los usos del organismo, que lo incluyó en la mayoría de sus acuerdos. Ver Archer y Saalbrink (2021).





tando en educación y salud, las áreas que más sufren durante crisis financieras⁴⁷. De esta forma, el personal docente termina trabajando más horas, con mayor cantidad de estudiantes o menores salarios. Se trata de funciones básicas del Estado que se ven perjudicadas en el momento del recorte, pero también en términos dinámicos, porque expulsan personal calificado o evitan que tenga interés en insertarse en el sector.

Estas suelen ser áreas del mercado laboral altamente feminizadas, de modo que el recorte tiene un efecto desigual sobre las mujeres, que encuentran menos empleo o, si lo consiguen, obtienen una remuneración más baja⁴⁸. Dentro del sector público, la brecha salarial entre hombres y mujeres suele ser alrededor de un 10% menor que la existente en el sector privado, de modo que, al limitar su alcance, hay un efecto de ampliación de la brecha salarial. Más aún: como ya se ha explicado, los recortes en materia educativa implican limitaciones para garantizar su acceso universal, algo que suele perjudicar en especial a mujeres y niñas.

Si la política macroeconómica se centra en reducir el gasto y la inflación, tarde o temprano limitará el financiamiento de la educación, lo cual puede poner en riesgo este



derecho humano, así como las posibilidades de desarrollo de mediano plazo del país. La educación tiene un triple lugar destacado en el desarrollo: primero, es un valor en sí misma, pues es un derecho fundamental para el desarrollo de la personalidad, de la dignidad humana y de un pueblo; segundo, porque, al ser un derecho habilitador de los

⁴⁷ Bantekas (2018).

⁴⁸ Patricia Laterra, María Julia Eliosoff y Agostina Costantino (2021), «Austerity Programs in Argentina and the Structural Continuity of Extractivism: A Feminist Perspective». Agrarian South: Journal of Political Economy, 10 (1), pp. 110-138, https://doi.org/10.1177/22779760211002643.









© Montecruz

demás derechos, construye ciudadanía, lo que es fundamental para transformar las sociedades y promover la paz, la democracia y la justicia socioambiental; y tercero, porque es también un medio para acceder a mejores trabajos y, por tanto, estándares de vida. La educación es un componente ineludible del desarrollo: este no es concebible sin ella.

La mirada del FMI tiene un horizonte de tres a cinco años, que no capta cómo sus políticas afectan en el mediano y largo plazo: no es un hecho controvertido que la inversión en materia educativa es un estímulo al crecimiento y al desarrollo.

El FMI no consulta con otras organizaciones expertas —como Unesco o el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef); ni siquiera con la propia secretaría o ministerio de Educación del país en cuestión— al momento de recomendar topes de gasto, contratación o salarios. De esta forma, los





límites aparecen desconectados de las necesidades concretas del área, establecidas por quienes se ocupan del problema⁴⁹.

Es importante destacar que el FMI presenta dicotomías falsas que ponen a gobiernos y pueblos a aceptar malas opciones. Presentamos aquí dos, cuyo sesgo es compartido por el Banco Mundial⁵⁰. Por un lado, presenta la idea de que todo gasto público es automáticamente desestabilizador de la macroeconomía, algo para lo cual no tiene evidencia⁵¹. Esto pone a los pueblos contra las cuerdas: deberían elegir entre estabilidad y educación, como opciones prácticamente excluyentes⁵². Por otro lado, suele proponer la idea de que el recorte obliga a mejorar la eficiencia en el gasto,

reasignando recursos disponibles entre usos alternativos. A menudo, lo orienta hacia inversiones físicas en infraestructura. por entender que generan más encadenamientos productivos —demanda de otros sectores— y porque en estas áreas es posible tentar a capitales privados para que se sumen al esfuerzo (el Banco Mundial llama a esta sumatoria de inversiones "escalar el esfuerzo").

ActionAid denominó a este sesgo el "fundamentalismo de las infraestructuras"53. Así, expresa con toda fuerza la idea de que invertir en formación de personal no parece resultarle eficiente, a pesar de la evidencia disponible que muestra su impacto en términos de crecimiento⁵⁴.

- 49 Archer y Saalbrink (2021).
- 50 En un reciente documento oficial, se propone esta reasignación para lidiar con la crisis del COVID-19, liberando recursos solo para los sectores más vulnerables. Detrás de este discurso está la idea de que quienes tienen mayor poder adquisitivo podrían pagar por la educación que reciben, pero en este brío no se presenta ni una vez en el documento la idea de volver más progresivo el sistema tributario. Ver Banco Mundial (2021), Actuemos ya para proteger el capital humano de nuestros niños. Los costos y la respuesta ante el impacto de la pandemia de COVID-19 en el sector educativo de América Latina y el Caribe, https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35276?locale-attribute=es.
- 51 Sobre la noción de estabilidad macroeconómica y el rol del gasto público, se puede consultar Juan Antonio Ocampo (2008), "A Broad View of Macroeconomic Stability", en Narcis Serra y Joseph Stiglitz (eds), *The Washington Consensus Reconsidered* (pp. 63-94), Oxford University Press.
- 52 Sobre esta especie de switch de políticas, ver Akanksha Marphatia, Rachel Moussié, Anne-Marie Ainger, y David Archer (2007), Confronting the Contradictions. The IMF, Wage Bill Caps and the Case for Teachers, Action Aid, https://www.repository.cam.ac.uk/handle/1810/284453.
- 53 Archer y Saalbrink (2021), p. 35.
- 54 Se pueden consultar los resultados y la revisión bibliográfica de Soo-Wan Kim y Sang-Hoon Ahn (2020), "Social Investment Effects of Public Education, Health Care, and Welfare Service Expenditures on Economic Growth", Asian Social Work and Policy Review, 14 (1), pp. 34-44. Incluso se han detectado umbrales de efecto positivo en la inversión en educación, mas no una relación negativa entre inversión en educación y desarrollo. Ver Pablo Monterrubianesi, Mara Rojas y Carlos Dabús (2021), "Educación y salud: Evidencia de efectos umbral en el crecimiento económico", Lecturas de Economía, 94, pp. 195-231.







Las reformas que promueven una tributación menos progresiva y la eliminación de impuestos, así como el énfasis en la apertura de la economía y su liberalización, limitan las alternativas del Estado para financiarse, con lo que este debe reposar cada vez más en la deuda y/o combinarlo con recortes en sus funciones sociales⁵⁵. La recomendación del FMI suele iustificarse con el argumento de que reorientar el gasto hacia áreas más prioritarias y gastar de forma más eficiente bastan para cubrir el efecto del recorte. A pesar de la retórica de renovación en esta materia, el FMI no da muestras de haber cambiado realmente de orientación al respecto⁵⁶.

Sin embargo, debe remarcarse que no todos los acuerdos del FMI tienen el mismo impacto sobre las economías⁵⁷. Durante la pandemia, el organismo creó dos instrumentos con bajo nivel de condicionalidad, para atender las urgencias de países en problemas por la crisis global: el Servicio de Crédito Rápido y el Instrumento de Financiamiento Rápido. Dieciséis países de la región recibieron fondos por estos instrumentos entre 2020 y 2021, por un total de 117 647 millones de dólares⁵⁸. Por otra parte, aquellos países que se guían por preceptos de políticas orientados por el FMI (es decir, que "hacen los deberes") reciben líneas precautorias de fondos, que no necesariamente utilizan. Es el caso de la Línea de Crédito Flexible y la Línea de Precaución y Liquidez que recibieron en los últimos años Chile, Colombia, México, Panamá y Perú. En estos casos, se "premian" las políticas llevadas a cabo, bajo el supuesto que se les dará continuidad. Los países no necesariamente utilizan esta deuda, que opera como un reaseguro ante potenciales crisis.

En cambio, los acuerdos de *Stand By* y Servicio Ampliado se ofrecen a países atravesando crisis, a cambio de ciertas

- "Una de las principales críticas a la actual arquitectura de la deuda es el papel central del FMI, una institución que ejerce una gran influencia en el margen normativo de los países y que determina las macrometas en materia de saldos fiscales en una serie de cuestiones cada vez más numerosas, entre las que se incluyen la privatización de los activos públicos, la liberalización del comercio y los mercados de productos, y un sinfín de reformas de mercado que limitan la capacidad de los Estados para cumplir eficazmente sus obligaciones en materia de derechos humanos". A/76/167, p. 12.
- 56 "Nuestra investigación de abril de 2020 mostró que el FMI había dado marcha atrás. Ofreció asesoramiento político coercitivo a los gobiernos para que recortaran o congelaran las facturas salariales del sector público en el 78% de los países para los que se disponía de datos, y esta cifra aumentó al 90% cuando volvimos a analizar los datos en octubre de 2020". Archer y Saalbrink (2021), p. 9.
- 57 Se pueden consultar los diferentes tipos de acuerdos y programas con que el FMI otorga financiamiento a sus países miembro en https://www.imf.org/es/About/Factsheets/IMF-Lending.
- Dato disponible en https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/COVID-Lending-Tracker#WHD (consultado el 15 de diciembre de 2021). La cifra es un 24% más de lo que los Estados de la región destinaron al pago de deuda en el mismo período.











© Midia Ninja

reformas. Mientras que los Stand By enfatizan cuestiones de regulación macroeconómica (con la consolidación fiscal como eje), los de Servicio Ampliado incorporan además condicionalidades de reformas estructurales. En ambos casos, se usa el crédito para modificar las políticas de los países receptores o avalar los cambios en curso. Es el caso de los préstamos Stand By Argentina en 2018 (57 100 millones de dólares) y Honduras en 2019 (311 millones de dólares, ampliado en 2020 y 2021 hasta 773 millones) y de Servicio Ampliado Ecuador en 2019 (por 4200 millones, ampliado a 6500 millones en 2020). Estas son los tres

países cuyos servicios de la deuda más crecieron —tanto con relación al PIB como con relación al gasto público total—, lo que afectó a la inversión en materia educativa. En los tres casos, la presencia del FMI produjo intensas movilizaciones y protestas sociales, que el organismo no toma como un barómetro de lo aceptable sino como un obstáculo a superar en sus misiones.

En estos países, el rechazo al endeudamiento de la mano del FMI jugó un rol en la elección de gobiernos de signo nacional-popular en años recientes (Argentina en 2019, Ecuador y Honduras en 2021).







Tabla 4. Países de ALC con acuerdos con el FMI, por tipo de acuerdo y monto total (2016-2021)

	SB	EEF	LCF	LPL	IFR	SCR	Máximo de
País	países e a cam refor consol	o para en crisis, bio de mas y idación cal	para pa adopt	itorias íses que an las daciones	condicio para a emergen	de baja onalidad tender cias de la global	recursos asignados en el período (en millones de dólares equivalentes)
Argentina	2018 2018						57,100
Bahamas					2020		250
Bolivia					2020		327
Chile			2020				23,930
Colombia			2016 2018 2020				17,600
Costa Rica		2021			2020		2,286
Dominica						2020	14
Ecuador		2019 2020 2021			2020		7,143
El Salvador					2020		389
Granada					•	2020	22
Guatemala					2020		594
Haití						2020	112
Honduras	2019 2020 2021						773
Jamaica					2020		520
México			2016 2017 2018 2019 2021				88,000
Nicaragua					2020	2020	185
Panamá				2021	2020		3,215
Paraguay					2020		274
Perú			2020				11,000
República Dominicana					2020		650
San Vicente y Granadinas						2020 2021	16
Santa Lucía						2020	29
Cantidad de acuerdos	5	4	10	1	11	7	

Nota: SB = Stand By; SA = Acuerdo de Facilidades Extendidas o Servicio Ampliado; LCF = Línea de Crédito Flexible; IFR = Instrumento de Financiamiento Rápido; SCR = Servicio de Crédito Rápido; LPL = Línea de Precaución y Liquidez.

Fuente: Elaboración propia con base en informes del FMI.





Aunque el FMI resulta clave, no es el único organismo internacional de crédito relevante. En la región tienen fuerte presencia el Banco Mundial, la CAF y el BID, todos ellos menos centrados en problemas coyunturales, y orientando en cambio sus recursos hacia préstamos para el desarrollo. No obstante, como se ha explicado, su accionar es coordinado y, en todos los casos, pueden imponer condicionalidades de la mano de sus créditos⁵⁹. Su visión se impone dado que tienen capacidad de destrabar donaciones y cooperación internacional, fundamental para países vulnerables. Si bien en la última década la cantidad de condiciones exigidas por acuerdo disminuyó, su influencia ha sido determinante a la hora de privilegiar la estabilidad macroeconómica como objetivo de política —al igual que el FMI—, por lo cual suelen poner límites al gasto público —incluso en educación60—. El incentivo a la privatización y a diversas formas de asociación público-privada también ha estado presente en las últimas décadas.

Las economías de tamaño medio suelen tomar deuda de diversas fuentes. Los organismos multilaterales tienen un peso más importante en los países de menores

ingresos, pues a medida que las economías crecen suelen conseguir mayor acceso a mercados privados de crédito; se explicará más adelante. Sin embargo, a través de sus préstamos, estos organismos pueden orientar las prioridades en sentidos diversos a los privilegiados en cada país: establecen sus criterios como clave de acceso a los recursos.

El Banco Mundial tenía en 2021 unos 357 proyectos activos en ALC, de los cuales 50 (el 14%) estaban relacionados con la educación; Brasil encabeza el *ranking* en este ámbito, con 8, seguido por Haití (5) y Nicaragua (4). En total, se destinaron 5812 millones de dólares a proyectos en materia educativa, equivalentes al 15,7% de los fondos asignados por el organismo a la región. Si consideramos los montos destinados a proyectos en materia educativa, el 90% de los fondos que recibe Chile del Banco Mundial tiene este destino, seguido en importancia por Panamá (88%), El Salvador (78%), Brasil (44%) y Guyana (44%). El BID, por su parte, realiza inversiones en temas de educación desde 1962, habiendo puesto en marcha desde entonces 259 proyectos con garantía soberana. Su sitio oficial

⁵⁹ Para profundizar sobre el rol de estos organismos en la educación de la región, ver Erika Moreira Martins (2021a), Banco Interamericano de Desarrollo: Lineamientos para educación y proyectos financiados en América Latina y El Caribe, CLADE, https://redclade.org/wp-content/uploads/BID-estudio-Erika6.pdf; y Erika Moreira Martins (2021b), Banco Mundial: Lineamientos para educación y proyectos financiados en América Latina y El Caribe, CLADE, https://redclade.org/wp-content/uploads/ CLADE Banco-Mundial v9.pdf.

⁶⁰ Gino Brunswijck (2019), "Flawed conditions: The impact of the World Bank's conditionality on developing countries", Briefing Paper, Eurodad, https://www.eurodad.org/flawed-conditions.







reconoce 24 todavía activos, por 1820 millones de dólares⁶¹. Los países con más proyectos activos son Brasil (5), Uruguay (3), Colombia, Paraguay y Surinam (2 cada uno).

Este volumen de financiamiento en materia educativa, así como la producción y difusión de recursos técnicos, dan mucha incidencia en la región a los organismos internacionales de crédito. Sus impactos específicos en el área educativa pueden ser mayores que la relevancia que tengan en la deuda total. Ahora bien, estos proyectos representan apenas el 0,2% de la deuda pública regional, de modo que su influencia no proviene de la cuantía total prestada.

Además de los préstamos oficiales —sean bilaterales o multilaterales—, los Estados más desarrollados tienen compromisos internacionales establecidos en materia de donaciones y de ayuda para el desarrollo. Aunque este informe no analiza estos flujos de fondos, sí es importante marcar que algunos de estos canales se combinan con préstamos y donaciones privadas. Un caso relevante en este sentido es el Fondo Multiplicador de la Alianza Mundial para la Educación. A través de este mecanismo, se ponen a disposición fondos que no nece-

sariamente se utilizan, aunque pueden ser rápidamente obtenidos en caso de requerimiento urgente (hasta el 20%). La lógica de este Fondo no se reduce a los montos que efectivamente presta, sino que además funge como aval para obtener otros créditos —públicos, multilaterales o privados— y donaciones hacia el sector educativo.

En ALC, solo países de ingresos bajos y medio-bajos son elegibles para estos fondos. Han recurrido a ellos Guyana y Honduras, que respectivamente tienen a disposición —y sin utilizar— 7 y 10 millones de dólares del Banco Mundial, respectivamente. Aprovechando esta alianza, también han accedido a fondos del Banco Mundial y de Unicef —no necesariamente utilizados— Haití (por 10,3 millones de dólares), Honduras (por otros 650 000), Nicaragua (10,5 millones), Dominica, Granada, Santa Lucía y San Vicente y Granadinas de manera conjunta (10 millones), y Guyana (10,7 millones)⁶².

Con todo, los préstamos oficiales son apenas una parte de la deuda total. ALC es la región en desarrollo donde más peso tienen los mercados de bonos, es decir, deuda tomada con acreedores privados y no con otros Estados —sea de manera bilateral o a través de organismos internacionales—.

⁶¹ Ver en https://www.iadb.org/es/sectores/educacion/perspectiva-general (consultado el 4 de febrero de 2022).

⁶² Todos los datos fueron tomados de https://www.globalpartnership.org/where-we-work/partner-countries (consultado el 6 de febrero de 2022).







A diferencia de los préstamos oficiales con Estados u organismos internacionales, la emisión de títulos de deuda comprada por privados habilita recursos de uso general, sin destino específico. En general, las economías de ALC no tienen grandes mercados de capitales. Por este motivo, suelen emitir títulos que cotizan en el exterior. Con datos a enero de 2021, Eurodad calculó que los bonos emitidos en moneda extranjera bajo legislación extranjera equivalían al 45% de la deuda total de la región, superando el promedio de 33% de los países en desarrollo⁶³. La región es responsable por un cuarto del valor de los bonos activos a inicio de este año emitidos por países en desarrollo.

Esto introduce dos grandes problemas. Por un lado, la jurisdicción de aplicación de los acuerdos, donde se suele ceder soberanía en favor de tribunales extranjeros, usualmente más volubles a las presiones de acreedores; en cualquier caso, no se ven afectados por cambios legales que pudiera haber en el país para proteger al Estado de demandas excesivas de los prestamistas. Londres y, especialmente para ALC, Nueva York son las sedes más frecuentes. En general, estas plazas financieras no tienen legislación clara contra las prácticas de fondos especulativos — "fondos buitre"—, que pueden ejercer presión y obtener

resultados favorables. Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela han sido víctimas particularmente dañadas por esta clase de hostigamientos.

Por otro lado, está el problema de la moneda de denominación: cuando se emite deuda en moneda extranjera, los países deudores deben obtener las divisas en cuestión para realizar los pagos, lo cual tiende a presionarlos en torno a la especialización productiva. Concretamente, y como ya se ha explicado, tiende a fomentar políticas que favorezcan la inversión extranjera directa y el incremento de las exportaciones, sin vínculo directo con el desarrollo de capacidades internas o la mejora de condiciones de vida de la población.

A diferencia del crédito con organismos multilaterales, la deuda con privados no implica condicionalidades directas. Es decir, al momento de prestar fondos, los acreedores privados no establecen de forma explícita requisitos sobre las políticas económicas o sociales; se ciñen a las especificaciones financieras del instrumento que utilizan (bono o préstamo). No obstante, tal como se anticipó antes, estos mecanismos tienen capacidad de incidir en las políticas por vías indirectas. Los países se esfuerzan por mostrar cierto comportamiento que les dé credibilidad, cierta repu-

⁶³ Ver Eurodad (2021), "Sovereing Bonds and the Covid-19 Debt Crisis", https://infogram.com/sove-reign-bonds-and-the-covid-19-debt-crisis-1hxr4zx3mgggo6y.





tación que les permita sostener su acceso al mercado internacional de capitales. Para ello, se deben privilegiar los compromisos financieros por sobre otras obligaciones como las vinculadas a protección de derechos humanos. Esto limita la capacidad de tomar decisiones soberanas. Si un país decide tomar medidas contrarias a los intereses de los acreedores, como por ejemplo limitar la movilidad de los capitales a través de sus fronteras, esto repercute en su reputación, y encarece el crédito con mayores tasas de interés. De este modo, se penaliza la posibilidad de reducir su exposición a shocks externos. Y, sin embargo, la región muestra una histórica vulnerabilidad ante

movimientos internacionales de capitales

que no tienen origen en ella. Así, se ofrece

una sobreexposición al riesgo como prenda

de cambio para acceder a crédito.

Para lidiar con súbitos cambios en las condiciones de financiamiento externo, los países acumulan reservas internacionales en sus bancos centrales⁶⁴. 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 acreedo-

res. En ALC, las reservas internacionales se multiplicaron por más de cuatro veces en la primera década del siglo XXI, cuando existía cierta abundancia de recursos, mientras que crecieron un 40% más entre 2010 y 2020, en el marco de un mayor estancamiento económico: la región acumuló reservas precautorias en diferentes contextos, siempre contemplando la amenaza de posibles golpes de mercado.

La tabla 5 muestra la relación entre deuda externa e inversión en educación, en todos los casos evaluando la situación de los últimos cinco años (para evitar sesgar resultados por los efectos de un año particular). Para construir las categorías de cumplimiento de las metas de inversión en educación, se consideraron los pisos de 4% del PIB y 15% del gasto público total, aunque la recomendación para la región sería cumplir con un mínimo del 6% del PIB y un 20% del gasto público. Cuando superaron ambas metas todos los años, se los incluyó como cumplidores; si no superaron ninguna en ningún año, fueron incumplidores totales. En situaciones intermedias, tenemos países que no alcanzaron a cumplir una de las dos metas en ninguno de los años (incumplidores altos), y aquellos que incumplieron alguna meta en alguno de los últimos cinco años (incumplidores parciales).

⁶⁴ La acumulación de reservas internacionales es un rasgo de financierización, como se ve en Palley (2021). Para entender sus efectos sobre la periferia latinoamericana, ver Abeles, Pérez Caldentey y Valdecantos (2018).









Tabla 5. Peso de la deuda externa en los últimos cinco años, por categoría de cumplimiento de metas de inversión en educación

Compromisos internacionales de financiamiento educativo	Países	Deuda / PIB	Deuda / exportaciones
	Promedio	83%	254%
	Antigua y Barbuda	s/d	s/d
	Bahamas	s/d	s/d
Incumplimiento total	Bermudas	s/d	s/d
	El Salvador	68%	242%
	Granada	54%	s/d
	Panamá	165%	397%
	Paraguay	45%	124%
	Trinidad y Tobago	s/d	s/d
	Promedio	40%	202%
	Argentina	50%	336%
Incumplimiento	Dominica	56%	144%
ålto	Ecuador	44%	203%
	Guatemala	33%	181%
	Haití	16%	145%
	Promedio	48%	212%
	Barbados	s/d	s/d
	Colombia	45%	300%
	Nicaragua	89%	212%
Incumplimiento parcial	Perú	33%	138%
	Rep. Dominicana	43%	197%
	Santa Lucía	33%	s/d
	Surinam	s/d	s/d
	Uruguay	s/d	s/d
	Promedio	52%	171%
	Belice	74%	158%
	Brasil	31%	218%
	Chile	s/d	s/d
	Costa Rica	46%	140%
Cumplimiento	Guyana	32%	s/d
	Honduras	39%	99%
	Jamaica	113%	312%
	México	39%	101%
	San Vicente y las Granadinas	44%	s/d

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.







La tabla 5 muestra una amplia variedad de situaciones nacionales, que involucran diferentes niveles de indicadores en cada categoría. No obstante, se puede señalar que los países que logran cumplir las metas muestran en promedio mejores indicadores de deuda externa: tiene menor peso en el PIB y en las exportaciones totales. Inversamente, los países que incumplen sistemáticamente tienen en promedio peores indicadores de deuda externa: muestran un mayor peso en el PIB y respecto de las exportaciones. Entre ambos extremos se ubican los indicadores de deuda de los países que incumplen las metas con frecuencia alta y parcial.

Esta 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. Pero no es posible avanzar en discusiones más precisas en este respecto, pues para ello sería necesario contar con mayor cantidad de datos, que permitan no solo completar la información de cada categoría sino también presentar un escenario dinámico. Por ejemplo, Honduras se encuentra en la categoría de *cumplidor*, a pesar de que

su deuda fue una de las que creció más rápidamente en el último lustro, mientras su inversión en educación descendía (ver tabla 3). Sucede algo similar con Argentina, que sufrió un severo deterioro de sus cuentas públicas en el período 2015-2019, bajo el gobierno neoliberal de Cambiemos. Suele ocurrir que los gobiernos de la región cuentan con amplias facultades para tomar deuda de manera acelerada, sin controles cruzados por parte de los demás poderes del Estado. Asimismo, el cumplimiento de metas de financiamiento de los ODS suele estar atado a la capacidad de presión de la sociedad civil. De este modo, es esperable que gobiernos con menos compromiso en materia de derechos humanos deterioren en cortos lapsos de tiempo la sostenibilidad de la deuda en relación con su inversión en educación.

El gráfico 3 presenta la evolución de los servicios de la deuda pública total y la deuda con organismos multilaterales (que es una parte de la anterior), comparadas ambas con la inversión en educación, para toda la región como agregado⁶⁵. Allí se ve que la deuda pública mantuvo un peso elevado hasta 2007 y cayó desde ese momento hasta 2014, cuando se inició un crecimiento relevante (de 7 puntos porcentuales). Los

⁶⁵ Los servicios de deuda total y deuda multilateral se encuentran asociados en sus tendencias; la última siempre es una fracción de la primera. En una mirada de más largo plazo, encontramos que el peso de los servicios creció desde los años 70 hasta 1991, cuando se llevaron hasta el 60% del gasto público total, una realidad a todas luces insostenible. Tras la puesta en marcha del Plan Brady, se visibiliza una reducción del peso de los servicios hasta 2014.

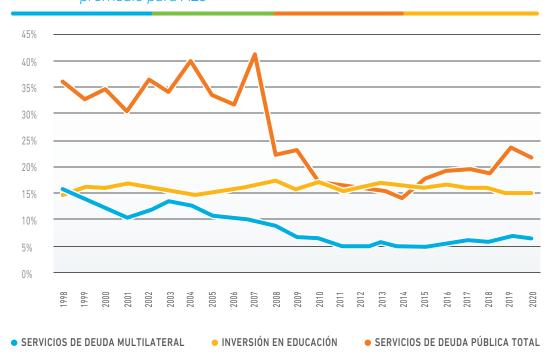


servicios de deuda multilateral no tenían un peso relevante en el primer período aquí señalado. Sus valores cayeron hasta 2011, y crecieron de forma tenue desde entonces. En proporción a los servicios totales de deuda, su peso se incrementó. En cambio, la inversión en educación se muestra más estable en el tiempo, lo que evidencia una correlación baja entre estas variables. Si se mira la situación desde 2014, la inversión en educación muestra un leve descenso, mientras que los pagos de deuda totales crecen en mayor medida que los pagos de deuda multilateral.

Es válido enfatizar una vez más que el impacto de la deuda no se da solo por la necesidad de desplazar gastos al momento de pago, sino también por las condicionalidades impuestas al momento de contratación y las revisiones que le siguen, explícitas en los organismos multilaterales e indirectas con la deuda de conjunto, tienen mayores impactos que el pago en sí mismo.

Este es un comentario a nivel de la región como un agregado, que puede reconocer realidades nacionales diferentes, como se mencionó antes.

Gráfico 3. Servicios de deuda pública, deuda multilateral e inversión en educación como proporción del gasto público total, promedio para ALC



Nota: La serie Servicios de deuda pública total está sesgada por los datos de Belice, que contiene valores extremos en la primera década considerada. Sin embargo, si se elimina a este país de la serie, las tendencias centrales se sostienen.

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.





No deberían hacerse análisis mecánicos:

hay contextos en que los Estados pueden pagar deuda sin necesariamente desplazar el financiamiento de la educación. Esto ocurrió durante la primera década del siglo XXI, bajo un contexto de altos precios internacionales y elevado crecimiento. En un escenario de elevado dinamismo, la contradicción no se presenta con fuerza: parece posible invertir en educación al mismo tiempo que se cancela deuda. La contradicción emerge con mayor claridad cuando ese crecimiento económico se desacelera: en los últimos siete años de la serie se nota que el alza en los servicios de deuda —total, y en menor escala, multilateral— desplazan a la inversión en educación. De este modo, justamente cuando las condiciones de vida se vuelven más vulnerables. el desplazamiento de derechos a favor de los acreedores se vuelve más claro. En 2019, 25 países pagaron más deuda de lo que invirtieron de manera combinada en educación, salud y protección social; entre ellos se encuentran Haití, Guyana y El Salvador⁶⁶.

De hecho, esto se pudo notar con claridad durante la crisis ligada a la pandemia de COVID-19, cuando las naciones de la región tuvieron limitaciones a la hora de ampliar sus paquetes fiscales para atender la emergencia. Mientras que los países desarrollados invirtieron cerca del 24% de su PIB en este esfuerzo, los de ingresos bajos no alcanzaron el 2%; ALC se encuentra en un lugar levemente mejor, con el 4,6% de su PIB. "Los países tienen una capacidad desigual para financiar la recuperación necesaria, a pesar de que la capacidad de proteger los derechos humanos está inextricablemente asociada a la capacidad de gastar los recursos necesarios" 67. Más aún, para atender la crisis global, la mayoría de los Estados elevó su gasto en salud y en protección social como parte de los paquetes de rescate.

Sin embargo, el hecho de verse en situaciones delicadas de endeudamiento, que limitan su capacidad de financiamiento, fue en detrimento de la inversión en educación, que cayó en promedio un 0,1% del PIB⁶⁸. Es más, debido al carácter procíclico del gasto público en la región, la caída del PIB en 2020 produjo una caída aproximada del 9% de la inversión en educación⁶⁹. El impacto de este desplazamiento tiene impactos de inmediato y largo plazo en el deterioro de las condiciones de los sistemas educativos⁷⁰.

⁶⁶ Catherine Agg (2021). *COVID-19 and the Looming Debt Crisis*, Unicef, https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/Social-spending-series COVID-19-and-the-looming-debt-crisis.pdf.

⁶⁷ A/76/167. Munevar (2021b) coindice en que la limitación provino de la situación de deuda de la región.

⁶⁸ Agg (2021).

⁶⁹ Cepal y Unesco (2020).

⁷⁰ Blandinne Ledoux y Koffi Segniagbeto (2021), "¿Qué precio pagará la educación por la COVID-19?", IIEP, https://www.buenosaires.iiep.unesco.org/es/portal/que-precio-pagara-la-educacion-por-la-covid-19. Ver también Banco Mundial (2021) y Cepal y Unesco (2020).









© Zach Vessels

Alternativas ante la deuda soberana

Tal como se ha visto, la deuda genera problemas para garantizar el derecho humano a la educación tanto en el momento de su contratación, durante la maduración y en el pago, especialmente en momentos de crisis económica. Por ello, es necesario considerar alternativas que permitan sortear esta auténtica traba al desarrollo. En este sentido, los países de la periferia han insistido desde los años 70 en contar con un marco común de tratamiento de la deuda. Las organizaciones de la sociedad civil

vienen insistiendo a escala global de manera sistemática sobre la necesidad de una solución al problema.

Un primer punto clave tiene que ver con lograr un marco articulado de manejo de las deudas soberanas. Actualmente, no existe un marco legal, con autoridades de aplicación claras, que permita ordenar la resolución de los problemas de endeudamiento de forma cabal y coordinada. La arquitectura financiera internacional cuenta con múltiples instituciones que funcionan de forma paralela y no necesariamente armónica. Durante los años 80, los países de ALC demandaron un marco













© Alexis Brown

común de tratamiento, que -como se ha explicado— derivó en cambio en planes que dieron mayor poder al FMI para influir sobre sus economías.

A partir de ese cambio, el mercado privado de crédito ganó presencia. Para 2018, como se puede ver en el gráfico 4, el 62% de la deuda de los países de ingreso medio y bajo provenía de acreedores privados. Tres cuartas partes de este financiamiento eran bonos; el cuarto restante había sido contratado directamente con bancos. Esto es relevante, puesto que el financiamiento con bonos es negociable en mercados secundarios, lo cual dificulta severamente

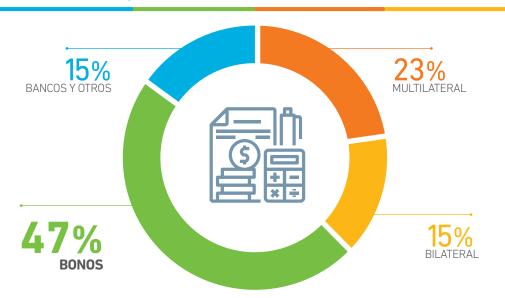
las renegociaciones, además de habilitar estrategias de litigio perniciosas como las llevadas adelante por los "fondos buitre". Perú fue de hecho el primer país afectado por estas prácticas en 1996. A partir de ello, hubo en Estados Unidos un desplazamiento doctrinario tendiente a tratar la deuda pública con acreedores privados como un problema de derecho privado, lo que dio lugar a obligaciones que ponían en cuestión el principio de soberanía. La deuda multilateral (tomada con organismos de crédito) representaba en 2018 un 23% de la deuda total de estos países, mientras que la bilateral (entre Estados) explicaba el 15%.







Gráfico 4. Composición de la deuda por acreedor en países en vías de desarrollo, 2018



Fuente: Elaboración propia con base en Cantamutto y Castiglioni (2021) y en datos del Banco Mundial.

A fines de la década de los 90 se dio un debate sobre cómo regular este mercado creciente. Algunas propuestas otorgaban autoridad al FMI como coordinador de una suerte de concurso de acreedores, pero esto lo ponía como juez y parte (por ser prestamista también), lo que no convenía al resto de los acreedores. Kunibert Raffer. profesor retiardo del Instituto de Economía de la Universidad de Viena y experto internacional en materia de deuda, insistió en buscar un marco que contemplara las obligaciones de los Estados, utilizando como base la legislación estadounidense sobre deudas municipales.

El debate, sin embargo, quedó atrapado por no poder coordinar los intereses de los actores del mercado. El problema se acrecentó por la ya referida tendencia de los países periféricos a emitir deuda bajo iurisdicción externa.

Una alternativa que surgió con fuerza fue la incorporación de cláusulas de acción colectiva (CAC) en la propia emisión de los títulos. De hecho, fue un país latinoamericano el primero en utilizarla: Uruguay, en 2003. La lógica de las CAC está en generar incentivos a los acreedores para cooperar entre sí y llegar a un acuerdo que permita el pago, en lugar de ir cada cual por su lado y amenazar así al conjunto. A partir de esa primera integración de la herramienta en los contratos de deuda, se fueron revisando sus contenidos; en 2014 se tuvo la tercera generación de CAC, avalada por la Asociación Internacional de Mercados









© Olmo Calvo Rodríguez

de Capitales. Sin embargo, a pesar de haber mejorado la posibilidad de realizar canjes de deuda, las CAC siguen siendo un mecanismo defensivo para el momento en que la deuda ya entró en problemas de pagos: no hay una salvaguarda que detenga el deterioro antes de que ocurra.

En los 90 aparecieron debates en torno a la deuda oficial, aquella que tiene como acreedores —directos o a través de los organismos internacionales de crédito— a Estados. Los Estados centrales buscaron atender la situación de países muy pobres en el Tratamiento Londres (1991) y el Tratamiento Nápoles (1994), incluyendo alivios de deuda. El FMI y el Banco Mundial lanzaron de manera conjunta en 1996 la iniciativa HIPC (por las siglas en inglés de *heavily indebted poor*

countries, 'países pobres muy endeudados') para atender la situación de los países más vulnerables, buscando retornar la deuda a niveles sostenibles. Tres años después, en 1999, se relanzó el programa simplificando los criterios de calificación, acelerando los desembolsos e incluyendo la condición de tener un programa de alivio de pobreza. Si la HIPC contemplaba la reducción de hasta el 80% de la deuda, la HIPC reforzada alcanzaba el 90%. Más tarde, en 2005, los dos organismos, junto al Fondo Africano para el Desarrollo, complementaron lo anterior con la Iniciativa de Reducción Multilateral de Deuda. Hasta el presente, la HIPC ha sido aprobada para 35 países del mundo y permitido una reducción nominal de 51 000 millones de dólares. En ALC se beneficiaron de estas iniciativas de alivio multilateral



© UNESCO

Bolivia, Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua⁷¹. La necesidad de contar con mecanismos sistemáticos —no casuísticos— de alivio es el segundo punto clave.

Este interesante antecedente, sin embargo, contenía cierta trampa. Para acceder al alivio de deuda, los países pobres debían mostrar cierta pauta de comportamiento. En concreto, debían adoptar los programas de combate a la pobreza del Banco Mundial y el FMI, que contenían las regulaciones macroeconómicas ya explicadas, centradas en la reducción de déficit fiscal. De modo que el acceso al alivio de deuda se ponía en tensión con la realización de los derechos humanos. En contraposición con esta lógica, diversas organizaciones civiles bregaron

por un alivio de deuda sin condiciones, en la Campaña Global de Jubileo 2000. Entre los alegatos en este sentido, es importante subrayar el tercer punto clave, que es la corresponsabilidad de los acreedores en la gestación del problema de endeudamiento. La concientización a través de sus acciones de sensibilización fueron claves.

En ALC, el problema de la deuda tuvo una fuerte presencia en las campañas de la Alianza Social Continental, así como en los Foros Sociales Mundiales; se organizaron protestas, peticiones y consultas populares. La acción de las organizaciones sociales en estos espacios fue clave para llegar a la III Cumbre de los Pueblos (también llamada Contracumbre) de Mar del Plata, en 2005.72

⁷¹ Aldo Caliari (2020), Linking Debt Relief and Sustainable Development: Lessons from Experience, Heinrich Böll Foundation, Center for Sustainable Finance y Global Development Policy Center; Danny Cassimon, Dennis Essers y Robrecht Renard (2010), "What Potential for Debt-for-Education Swaps in Financing Education for All?", Unesco, https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?-doi=10.1.1.601.6365&rep=rep1&type=pdf; Diego Filmus y Esteban Serrani (2009). Desarrollo, educación y financiamiento: Análisis de los canjes de deuda por inversión social como instrumento de financiamiento extrapresupuestario de la educación, OEI._

⁷² El punto 5 de la declaración final de la Contracumbre decía: "Hay que anular toda la deuda externa ilegítima, injusta e impagable del Sur, de manera inmediata y sin condiciones. Nos asumimos como acreedores para cobrar la deuda social, ecológica e histórica con nuestros pueblos". Disponible en http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/osal/20110323111314/37IIICPA.pdf.











Una alternativa de alivio particularmente relevante para este informe es el canje de deuda por educación. Los canjes de deuda por patrimonio tienen una historia que se remonta a la década de los 80: en 1985, Chile fue el primer país en aplicar un esquema de este tipo73, que luego se amplió a estrategias de deuda por acciones para el desarrollo. En 2003, durante la 32.a Conferencia General de la Unesco, Argentina, Brasil, Perú y Venezuela presentaron la iniciativa de canjes de deuda por educación. La resolución 33 C/16 instaba a crear un grupo de trabajo en el tema, cuyos resultados se presentaron en la siguiente Conferencia General, en 2005. A pesar de que el tema recibió bastante atención durante algunos años, su relevancia perdió peso en el tiempo. No obstante, se concretaron algunos canjes que vale la pena considerar74.

La mecánica de los canjes consiste en cambiar un crédito —normalmente, con dificultades de pago— por una inversión en el ámbito del país deudor, sea en un proyecto específico o en un conjunto de ellos. Para el Estado, implica utilizar los recursos adeudados para una inversión socialmente valiosa; el acreedor (usualmente otro Estado) puede pasar esta transacción como parte de sus compromisos de Ayuda para el Desarrollo. En ciertas ocasiones, interviene un tercer actor (canje trilateral), que puede ser alguna organización interesada en cierta temática. Los proyectos son pautados entre las partes, que pueden involucrar también a comités técnicos asesores.

Entre 1998 y 2008 se realizaron canjes en catorce países: 608,8 millones de dólares en deuda se cambiaron por 283,2 millones en inversión educativa. Se trata de un 10% del total de canjes realizados en el período que se enfocaron en inversión social, y en

⁷³ Cassimon, Essers y Renard (2010).

⁷⁴ Para más detalles sobre estos canjes, ver Caliari (2020), Cassimon, Essers y Renard (2010), Filmus y Serrani (2009), y Ugarteche (2006).









los que ALC tuvo una presencia destacada (explica más de la mitad de los canjes)75. En la región, participaron de canjes por educación Bolivia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay. Argentina participó de un canje de este tipo como acreedor de Senegal, por mediación de Unicef.

Actualmente existe una iniciativa en este sentido, promovida por la Alianza Mundial por la Educación, llamada Debt2Ed76. Para ella, la Alianza se presenta como facilitadora de acercamiento entre partes, seguimiento técnico y promotora para la adición de diversas fuentes. En ALC, diez países son elegibles para esta iniciativa: Bolivia, Dominica, El Salvador, Granada, Guyana, Haití, Honduras, Nicaraqua, Santa Lucía, y San Vicente y Granadinas.

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. Así, no pueden considerarse como una solución a este último problema, a menos que se logre implicar a una gran cantidad de acreedores. La constitución de fondos comunes que involucren a múltiples acreedores resulta clave para garantizar un efecto más amplio, aunque esta clase de procesos ha sido la excepción antes que la regla. Más aún, ha ocurrido que el canje de deuda ha reemplazado otras donaciones o compromisos de ayuda para el desarrollo, lo que dejó al país deudor con menos recursos para lidiar con sus inversiones (no hubo aditividad de fuentes).

Para que el canje funcione en materia educativa, es importante que la operación sea consistente con el resto de políticas del gobierno, tanto en el área específica como en las políticas macroeconómicas en general. De lo contrario, los efectos de la inversión puntual pueden no ser notables.

⁷⁵ Bantekas (2018); Filmus y Serrani (2009).

⁷⁶ Se puede consultar más en https://www.globalpartnership.org/funding/gpe-multiplier/Debt2Ed.









Respecto de la operatoria financiera, es relevante la tasa de descuento utilizada para determinar el valor presente de la deuda, cuánto vale en el presente la deuda a pagar en el futuro. El acreedor tiene incentivos para darle mayor valor, mostrar mayor ayuda y valorizar la inversión, pero esto representa un doble problema para el deudor: primero, porque significa adelantar con fondos propios desembolsos que se iban a prorratear en el tiempo; y segundo, porque al ser deuda en mora, normalmente no tenía una probabilidad de repago total, de modo que el canje puede encarecer el valor de la deuda. Si el deudor debe adelantar demasiados fondos —y en especial si no llegan otros recursos para apoyar el proyecto—, puede afectar a otras partidas. Si como alternativa se realizan desembolsos a lo largo del tiempo, puede ocurrir que el efecto del canje no sea visible.

La evidencia indica que la participación de la sociedad civil, tanto en el diseño del canje como en el seguimiento de las inversiones realizadas, mejora la eficacia y la transparencia de la operación. Los gobiernos no siempre tienen incentivos para dar lugar a las organizaciones.

Finalmente, vale la pena señalar que en algunas ocasiones se canjea deuda con problemas legales o de legitimidad. La operación sirve entonces para dar a los instrumentos una suerte de renovación, pero se elude el origen del crédito.

Un cuarto punto clave es la necesidad de coordinar soluciones entre organismos multilaterales, acreedores oficiales bilaterales —dentro y fuera del Club de París— y acreedores privados, lo que se hizo evidente en la crisis sanitaria propiciada por la COVID-19. En abril de 2020, un mes después de declarada la pandemia global, el

FMI, el Banco Mundial y el G20 destacaron que la deuda podía volverse un problema severo para lidiar con la crisis. Aprobaron una Iniciativa de Suspensión de los Servicios de la Deuda que abarcó la deuda multilateral y la bilateral de los países del Club de París. Debe remarcarse que no se trataba de un alivio, sino de un desplazamiento





de los pagos, y que no incluyó a relevantes acreedores bilaterales, como China, que es el principal Estado acreedor del mundo, ni tampoco a acreedores privados; ni siquiera contó con la aprobación del Marco Común de Negociación.

Si bien esta crítica fue señalada tempranamente, no fue atendida. Los países deudores, en especial los de ingresos medios -que dependen más de capitales privados—, tenían reticencias para aprovechar la Iniciativa, puesto que era tomada como una señal de problemas que les encarecía el financiamiento privado. En medio de la peor crisis en un siglo, apenas 46 países, y en general de muy bajos ingresos, usaron esta posibilidad. Se suspendieron pagos por apenas 5700 millones de dólares. En materia de alivio, apenas se condonaron 870 millones de dólares en todo el mundo. El único país de ALC que se benefició de esta iniciativa fue Haití, por 18 millones de dólares.

A pesar del escenario de pandemia y crisis, no se produjo un aluvión de cesaciones de pagos. Esto se explica porque los países sostuvieron los pagos de deuda aunque entrara en contradicción con otras obliga-

ciones. Considerando que esta situación comprometía la recuperación económica mundial, en agosto de 2021, el FMI aprobó la emisión de "derechos especiales de giro" para dotar de recursos a los países⁷⁷. Fue la mayor emisión de la historia del organismo, por el equivalente a 650 000 millones de dólares. Sin embargo, dos terceras partes de estos recursos de esta emisión fueron a parar a los 40 países con menores problemas, muchos de los cuales declararon públicamente no necesitarlos. En cambio, 150 países con mayores complicaciones se repartieron el tercio remanente de la emisión. No se aprobó la posibilidad de redistribuir los recursos entre los países, ni tampoco reasignar los fondos no utilizados a agencias especializadas del sistema de Naciones Unidas, como Unesco o Unicef.

La pandemia mostró las debilidades de un sistema de deuda regido por actores con intereses, de mínima, no alineados, cuando no directamente contrapuestos. En 2015 se aprobaron en el seno de la ONU los Principios Rectores sobre la Deuda Externa y los Derechos Humanos⁷⁸, que brindaban un marco para la renegociación de deudas soberanas compatible con los derechos humanos. Pero la ONU no apareció como un

⁷⁷ Los derechos especiales de giro son emitidos por el FMI. Se usan como unidad de cuenta (cálculo de cuotas y crédito de los países miembro) y también como un activo de reserva internacional. Los países pueden canjearlos por monedas de libre circulación, y su valor se determina en relación a la combinación del dólar, el euro, la libra esterlina, el yen y el yuan. Para más detalle, ver https://www. imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/14/51/Special-Drawing-Right-SDR.

⁷⁸ A/HRC/20/23.







ámbito privilegiado para resolver las diferencias en torno a la deuda, tarea que se ha mantenido en organismos menos democráticos, como el FMI y el G20, controlados por los acreedores. Sin dudas, respetar estos marcos normativos mediante instituciones con más presencia de los países deudores serviría para lograr una salida más sostenible, que contenga evaluaciones *ex ante* de los impactos en materia de derechos humanos. Un quinto punto clave es que las deudas soberanas no pueden ser tratadas al margen de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos.

Estos problemas fueron planteados por organizaciones civiles y jefes de Estado en foros internacionales como la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo de 2021. Resulta necesario considerar alivios generalizados de deuda que destraben las finanzas públicas para garantizar derechos humanos. No pueden descartarse mecanismos de alivio intrarregionales. Aunque esto tenga mayor impacto en discusiones de deuda oficial, deben encontrarse mecanismos —incluso obligatorios— para la inclusión de los acreedores privados. A tal efecto es clave contar con un marco legal y una autoridad de aplicación en materia de deuda soberana que contemple no solo los intereses de los acreedores, sino también los de los países deudores y sus pueblos.

Debe enfatizarse que muchas de las deudas públicas están reñidas no solo con el derecho internacional de los derechos humanos. sino también con las propias legislaciones nacionales. Muchas de las deudas de la periferia global tienen un carácter odioso por haber sido tomadas sin las autorizaciones correspondientes, sin respetar las normas nacionales, y haber sido utilizadas en contra de los intereses del pueblo. Un sexto punto sería contemplar procesos de auditoría participativa, es decir, con participación de la sociedad civil en el proceso de investigación. Estas iniciativas permiten detectar problemas de legalidad y legitimidad que ponen en discusión el cumplimiento efectivo de los servicios de la deuda: de mínima. limitan su prioridad por encima de los derechos humanos de la población de los países deudores.

Los países en desarrollo requieren de mayores dotaciones de recursos asignadas de acuerdo a prioridades nacionales, en lugar de normativas externas que condicionen sus políticas públicas. No obstante, es posible considerar el rol de los organismos de crédito como representantes institucionales de las demandas de los acreedores; lo que no es posible es que, a la hora de recomendar políticas económicas, solo se consideren estos intereses. Se trata de una presión excesiva sobre los Estados.

El séptimo punto es que, en caso de que el crédito oficial sea acompañado por requerimientos de políticas, además de contemplar las demandas locales, los compromi-





sos de derechos humanos de los Estados y la legislación pertinente en la materia, los organismos de crédito deberían coordinar con otras agencias internacionales especializadas al momento de sugerir medidas que puedan afectar áreas sensibles. Así, por ejemplo, en la definición de prioridades que afecten a la educación, se podría contar con la intervención de Unesco, Unicef y ONU Mujeres. Esto ayudaría a minimizar el impacto sobre los derechos humanos de la población vulnerable. No es posible que los organismos de crédito adopten facultades que vulneren derechos y contradigan los mandatos de otras organizaciones basadas en pactos y convenciones internacionales. Por supuesto, mejor aún resultaría tomar en consideración la opinión de organizaciones sociales especializadas en la materia, así como de los sindicatos y la sociedad civil en general.

Un octavo punto a marcar es que es necesario también contar con mecanismos que detengan los problemas de la deuda antes de que aparezcan. Esto es válido para la deuda con todos los acreedores. Se requiere incluir cláusulas que permitan fijar límites precautorios a la dinámica de la deuda: no es aceptable que ante una situación de crisis sea posible reducir el gasto en educación para pagar deuda. Deberían existir alarmas que restrinjan los servicios de la deuda ante situaciones de compromiso de otros derechos: suspensiones automáticas ante eventualidades o performance, previstas de antemano. Si entra en conflicto con otro objetivo de política preestablecido o con la plena realización de algún derecho humano, se suspende el pago sin necesidad de negociación. Los acreedores ser así socios en la protección del correcto uso de los recursos⁷⁹.

En esta línea, se analiza qué ocurriría en caso de limitar los pagos de deuda a un 12% de los gastos públicos totales80 y se evalúa el impacto de transferir a financiamiento de la educación todo recurso público que exceda el 12% en servicios de deuda. Por ejemplo, si un país paga en un año el 13% de sus recursos en servicios de deuda, se reasigna el 1% a educación, y se analiza si así se alcanza el valor mínimo de inversión estipulado en el ODS-4. Tomando los datos disponibles durante la última década, los

^{79 &}quot;Según la práctica actual, la sostenibilidad de la deuda se evalúa a través de un restrictivo enfoque económico que se centra en la capacidad de un país para reembolsar su deuda sin tener que recurrir a financiación excepcional ni a importantes ajustes normativos, valiéndose de los saldos primarios. Las evaluaciones de la sostenibilidad de la deuda realizadas por los acreedores multilaterales (el FMI y el Banco Mundial) permiten aplicar indebidamente la etiqueta de 'sostenible' en contextos en los que el servicio de la deuda puede estar privando a un Estado de los recursos necesarios para garantizar los derechos humanos. La deuda de un país no debe calificarse de sostenible cuando se producen violaciones de los derechos humanos y un déficit crónico de financiación de servicios básicos clave". A/76/167, p. 19.

⁸⁰ Un ejercicio similar se realiza en Archer y Saalbrink (2021).







resultados se pueden ver en la tabla 6. Allí se presenta la proporción de años de la última década en los cuales no se cumplió la meta mínima de inversión del 15% del gasto público en educación, y cómo se modifica esa proporción en caso de transferir recursos destinados al pago de deuda. Lo que se observa es que, para la mayoría de los países, ello mejora su posición respecto de la educación. El Salvador, Panamá y

República Dominicana logran superar la meta todos los años a partir de esta transferencia. Por su parte, Argentina, Colombia y Ecuador reducen a la mitad los años en que incumplen la meta de inversión.

Finalmente, en los casos de Haití, Paraguay y Perú, la transferencia de recursos de la deuda a la educación no logra cambiar su proporción de incumplimiento.

Tabla 6. Proporción de años de incumplimiento de la meta mínima de inversión en educación, 2011-2020

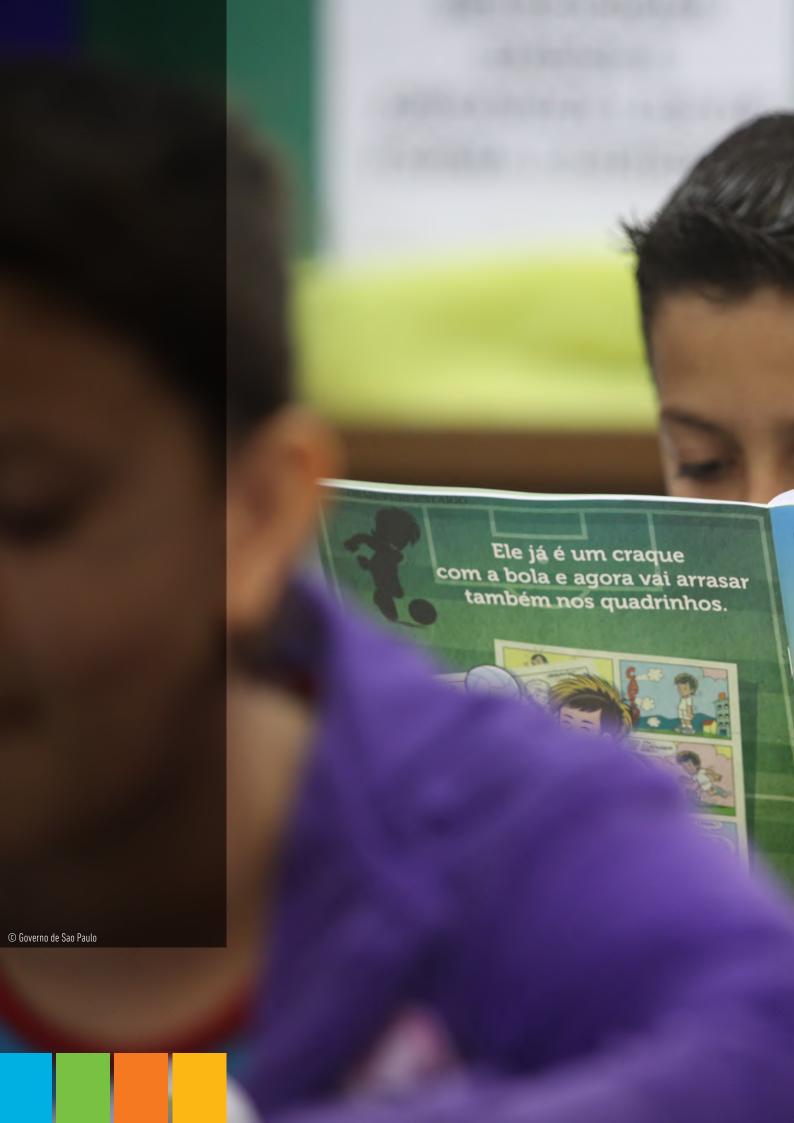
País	Incumplimiento original	Incumplimiento compensado
Ecuador	100%	57%
Panamá	100%	0%
Paraguay	100%	100%
El Salvador	90%	0%
Argentina	89%	44%
Haití	80%	80%
Colombia	67%	33%
Perú	20%	20%
República Dominicana	10%	0%

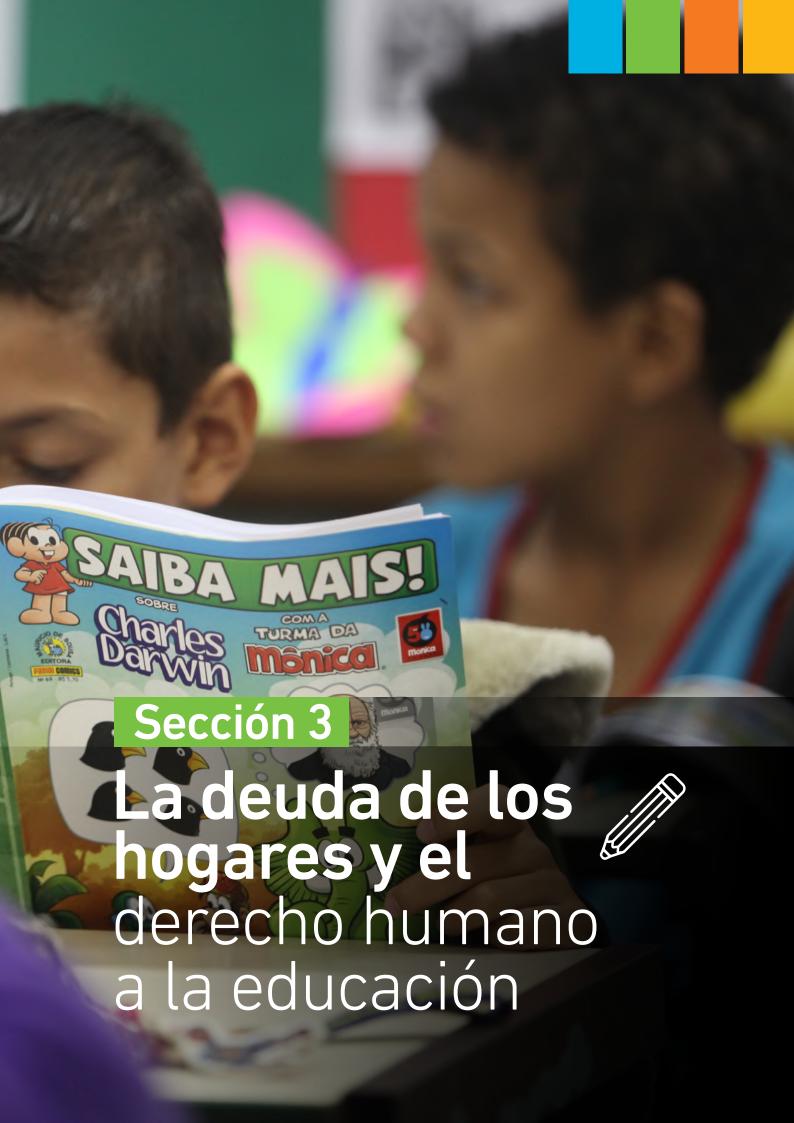
Nota: Solo se presentan los países de ALC con datos suficientes que incumplan la meta del 15% de inversión en educación.

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Mundial.

De modo que limitar los servicios de la deuda genera un excedente relevante que se podría destinar al cumplimiento de las metas del ODS-4, vinculado al derecho humano a la educación. Se amplió el ejercicio, considerando también a países que cumplían la meta de inversión en educación (Belice, Brasil, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Jamaica y México), puesto que

podrían ampliar su alcance. 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% durante 2016-2020. Limitar los servicios de la deuda tiene, entonces, un efecto potencial relevante para mejorar la realización del derecho humano a la educación.











a financierización no solo afecta a empresas y Estados, sino también a los hogares y a las personas que los componen. Desde el punto de vista económico, esto se puede captar de varios modos. Si bien la propia dinámica expansiva de las finanzas como lógica empresarial acarreó un crecimiento del personal ocupado en este sector, no es este el impacto más relevante para analizar.

Un rol más significativo ha tenido la bancarización de las actividades, incluyendo el pago de salarios, remuneraciones de diverso tipo y aun —de forma más reciente— las transferencias sociales del Estado. Este flujo de fondos a través del sistema financiero tiene varios efectos que afectan el modo de ordenar el manejo del dinero en los hogares. No solo implica la apertura de una cuenta y el acceso a tarjetas de débito, sino que produce un acercamiento simbólico al banco, que de otra forma persiste como una entidad distante. No se puede menospreciar esto último, pues el vínculo formal entre el banco y el cliente abre puertas a nuevas operaciones, como algún grado de giro en descubierto; eventualmente el otorgamiento de paquetes más amplios de seguro o incluso crédito en su forma más usual, la tarjeta de crédito; pero, ante todo, la normalización del uso de medios de pago bancarizados. Esto es particularmente relevante en los tiempos actuales de manejo de billeteras virtuales, medios electrónicos de pago, etc. Para los bancos,



contar con este flujo de dinero implica una cartera más amplia, que le permite realizar otras operaciones e inversiones, además de ganar comisiones por el manejo de cuenta.

En estratos sociales más altos, asociados a tareas administrativas o gerenciales, existen formas de remuneración atadas a participaciones accionarias. Esta clase de vínculos con las empresas, que asocian al personal en el riesgo y en la ganancia, no son nuevas ni una excentricidad de la alta gerencia. Una forma indirecta más usual de esta clase de asociaciones se da a través de la inversión en las empresas por parte de los seguros de retiro, algo que se practicó









© Red CLADE

por ejemplo en la reestructuración de las grandes automotrices estadounidenses tras la crisis de 2008. La privatización de la seguridad social liberó una gran cantidad de fondos aplicables a la inversión financiera de distinto tipo, y no solo con participaciones accionarias, de modo que estas compañías administradoras se convirtieron en jugadores de cierto peso en el mercado.

La gestión de los ingresos en el sistema financiero permite acceder a otros métodos de ahorro e inversión. El más básico es la constitución de plazos fijos, es decir, depósitos remunerados a plazos preestablecidos. Esto puede tener formas más sofisticadas,

como la compra de acciones o la participación bursátil en fondos comunes de inversión. Aunque no existe un gran desarrollo de estas prácticas en los países periféricos, no es una anomalía en los desarrollados. Sea de forma individual o mediante fondos de retiro, la participación en métodos más sofisticados de ahorro e inversión se ha expandido, y con ella el negocio financiero. Por esta racionalidad es que estas empresas han bregado por eliminar regulaciones que distinguen entre tipos de bancos (de desarrollo, hipotecarios, etc.), y que traban las operatorias con fondos de inversión. Más aún, han constituido un programa político en torno a la llamada inclusión financiera.







Inclusión financiera



Los organismos multilaterales de crédito vienen insistiendo en la importancia y en los beneficios del acceso al crédito. En la reunión de 2010 en Seúl, el G20 lanzó la Alianza Global para la Inclusión Financiera, como plataforma para promover esta estrategia de forma coordinada⁸¹. En 2013, el Banco Mundial adoptó el Marco de Apoyo para la Inclusión Financiera, que le permitió ordenar las múltiples iniciativas en torno al tema⁸². Anualmente, el Banco Mundial y el G20 coordinan la producción de datos y reportes al respecto. 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. La CAF señala que el desarrollo financiero tiene un impacto positivo en la economía a través de las funciones críticas que realiza: (i) producir información; (ii) destinar capital a usos productivos; (iii) monitorear las inversiones y ejercer control corporativo; (iv) movilizar y centralizar ahorros; (v) facilitar la negociación, diversificación y gestión de riesgos; y (vi) facilitar el intercambio de bienes y servicios. La reducción de las barreras relacionadas con la inclusión financiera puede aumentar el emprendimiento, permitiendo que personas talentosas pero con limitaciones financieras se conviertan en empresarios y que las empresas existentes amplíen sus operaciones a los niveles deseados. A nivel agregado, estos efectos podrían, en última instancia, impulsar la actividad económica, reducir la pobreza y potencialmente aumentar la igualdad de ingresos⁸³.

Para lograr el éxito, los organismos multilaterales de crédito sugieren que la inclusión financiera debería ir acompañada de la *educación financiera*, que permita



⁸² Ver más sobre el Marco de Apoyo en https://www.worldbank.org/en/topic/financialinclu-sion/brief/financial-inclusion-support-framework.

⁸³ CAF (2021), "Inclusión financiera: ¿Qué hemos aprendido hasta ahora?", https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2021/08/inclusion-financiera-que-hemos-aprendido-hasta-ahora.









apreciar y distinguir el uso de las herramientas a disposición. Los hogares deberían incorporar los temas de las finanzas como lenguaje usual, e incorporar la planificación financiera como parte de la organización doméstica, así como conocer las alternativas de ahorro e inversión disponibles. Vale resaltar que la asociación entre nivel educativo formal y conocimientos financieros no es directa ni automática. Por este motivo, la agenda de la educación financiera está presente como programa explícito en diversos planes de organismos multilaterales.

Esta propuesta, sin embargo, tiene como trasfondo la promoción de los intereses de las entidades financieras, que desarrollan la inclusión mediante negocios rentables⁸⁴. Para el Estado, es una forma de facilitar la fiscalización y combatir la evasión fiscal, ya que el uso de canales financieros formales permite desplegar mecanismos cruzados de información. Durante la pandemia, en varios países se avanzó velozmente a través de pagos mediante cuentas o billeteras virtuales, que facilitaban la llegada del dinero a las personas beneficiarias eludiendo los riesgos de la presencialidad física. Si bien varios Estados generaron sus propias propuestas, este cambio de hábitos de pago atrajo el interés de algunas empresas conocidas como fintech.



© Red CLADE

⁸⁴ Vale la pena remarcar la ironía del uso del término *inclusión* asociado a lo financiero, considerando que el auge de la financierización ha coincidido cronológica y conceptualmente con los mayores procesos de exclusión vividos en las sociedades contemporáneas.











Se conoce como *fintech* a aquellas empresas que usan la tecnología digital para brindar servicios financieros. Muchas de ellas fueron capaces de sortear las dificultades de la crisis pandémica con buenos rendimientos bursátiles. En ALC operan *fintech* de origen extranjero, pero también algunas locales (por ejemplo, Mercado Libre).

Debido a su carácter novedoso y a lo ambiguo del negocio en que operan —a veces presentado como plataforma comercial—, en general estas empresas no están reguladas como entidades financieras, lo que les permite eludir ciertos controles. Si bien esto ya se ha presentado como un debate público en Europa o Estados Unidos, ALC aún dista de contar con iniciativas bien definidas de regulación.

Dadas las restricciones que implicó la gestión sanitaria de la pandemia de COVID-19, la posibilidad de realizar pagos mediante plataformas virtuales fue particularmente valorada. Las *fintech* se interesaron en captar clientes, con muy bajos costos explícitos para la persona beneficiaria. Se hizo muy sencillo para la gente abrir cuentas en diversas plataformas, sin costos evidentes. La racionalidad detrás de esta oferta tentadora está en la captación de datos a gran escala, que es en realidad el principal negocio con el que operan⁸⁵. Es decir, no es el cobro de comisiones por prestar servicios de pago (o incluso por dar préstamos) donde las *fintech* tienen mayor rentabilidad, sino en recoger datos asociados a los patrones de consumo de las personas usuarias.

Los avances en materia de manejo de grandes conjuntos de datos permiten aprovechar la información gratuitamente provista por los clientes (muchas veces ignorando que lo hacen). De esta forma, es posible segmentar ofertas a escala individual, basándose en perfiles creados a partir de esos grandes conjuntos de datos. Estos perfiles pueden ser aprovechados por las propias empresas *fintech* o vendidos a otras interesadas en colocar sus productos en el mercado. Entre otros efectos, esta clase de segmentación tiende a reproducir las inequidades de género existentes, en lugar de revertirlas⁸⁶.

⁸⁵ Bibiana Ruiz y Juan Suárez (2021), "El fetichismo de la inclusión financiera", *Revista Crisis*, https://revistacrisis.com.ar/notas/el-fetichismo-de-la-inclusion-financiera.

⁸⁶ Para un abordaje de este punto, centrado en su aplicación al mundo del trabajo, ver Sofía Scasserra (2019), Cuando el jefe se tomó el buque. El algoritmo toma el control, Fundación Foro del Sur, https://lasargentinastrabajamos.com/pdf/Sofia Scasserra Cuando el jefe se tomo el buque.pdf, cap. 3.





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 han tomado o no crédito, cumpliendo cualquier condición de pago en aras de sostener su reputación: "Incluso quienes le dan un contenido amenazante al crédito y procuran evitarlo a toda costa, se autoimponen una ética de la disciplina muy importante a través de la deuda"⁸⁷. Es la forma última de la gubernamentalidad neoliberal expresada antes.

En este sentido, existe un menosprecio prácticamente cognitivo por formas no financieras de administrar los ingresos y gastos de los hogares. Si las personas supieran las opciones rentables que existen, no podrían sino tomarlas. La ampliación de las finanzas supone así la optimización de un capital disponible no maximizado, desaprovechado. Tal es el modo en el cual conciben a las mujeres en particular: como un acervo de capital humano no lo suficientemente valorizado en el mercado⁸⁸. No hay, entonces, ninguna crítica al funcionamiento de los mercados, fuera de su incapacidad de alcanzar a cubrir todas las áreas de la vida.

La inclusión financiera ha avanzado por sucesivas etapas que se solapan entre sí, y no son sincrónicas entre países. La bancarización y la privatización de los fondos de retiro supusieron una fuente de inclusión financiera, pero limitada al personal contratado bajo condiciones de formalidad. En ALC esto limita severamente los alcances del proceso, considerando que una gran parte de la fuerza de trabajo valoriza su capacidad bajo formas informales de contratación.

En tal sentido, dos procesos han sido centrales⁸⁹. Por un lado, la llegada del crédito comercial en diversas formas: lo ofrecieron las casas de electrodomésticos, pero también las cadenas de supermercados. El comercio minorista — retail — encontró que el financiamiento de compras a sectores sin ingresos formales podía ser un buen negocio, y desarrolló un sistema de tarjetas propias que fueron claves en el desarrollo financiero de la región desde los 90. Por otro lado, la masificación de las políticas sociales, que ocurrió mucho más recientemente (en la primera década del siglo XXI), resultó una oportunidad para el desarrollo financiero. El uso de los bancos para depositar las transferencias de recursos de las políticas redistributivas permitió el acceso

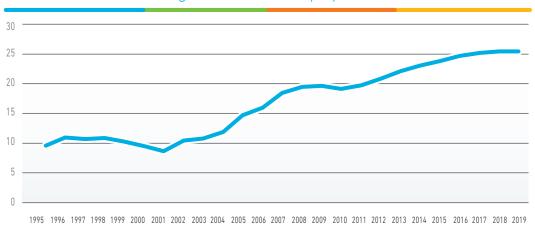
⁸⁷ Marambio Tapia (2018), p. 7.

⁸⁸ Agostina Costantino (2019), «Una mirada del desarrollo de América Latina desde la economía feminista». Tramas, 9, pp. 35-40, https://bit.ly/3lpNPpo.

⁸⁹ Marambio Tapia (2018).







Nota: Promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua y Perú.

Fuente: Elaboración propia con datos del FMI.

a cuentas y la emisión de tarjetas asociadas a una población de muy bajos ingresos. Pero no solo eso, sino que la propia transferencia, estable en el tiempo, se transformó en un colateral que permite tomar crédito en diversas fuentes, incluyendo el propio Estado⁹⁰.

Con todo, la forma más palmaria de ver la financierización de los hogares no se agota en el acceso a cuentas o tarjetas, sino en el creciente peso que tienen las deudas para los hogares. Se trata de un fenómeno mundial. Usando datos del Monitor Global de la Deuda del Instituto Internacional de Finanzas, se observa que la deuda de los hogares en el mundo creció de forma sis-

temática de 15 billones de dólares en 1997 a 55 billones en 2021. En rigor, lo hizo más velozmente hasta el estallido de la crisis de 2008, protagonizada por las hipotecas *subprime*, pero sostuvo la expansión desde entonces. Este aumento de las deudas no fue acompañado por un aumento en los ingresos o en la riqueza de los hogares que hiciera sostenibles los créditos.

En ALC, la realidad es similar a la descrita. Se puede ver en el gráfico 5 que el peso de la deuda de los hogares respecto del PIB ha aumentado de forma sostenida durante todo el siglo XXI. Aunque la tendencia es compartida, oculta situaciones dispares, pues Argentina mostró valores del 5% en

⁹⁰ En la Argentina, las transferencias del masivo programa Asignación Universal por Hijo/a, que tiene una cobertura prácticamente universal, fueron admitidas como colateral para la asignación de créditos por parte de la misma Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses), encargada de los pagos. Estos créditos tomaron fuerte presencia en el año 2017, lo que creó una situación de insolvencia generalizada entre personas beneficiarias de esta asignación.







2019, mientras que Chile alcanzó el 47%. Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador y Honduras se encontraron en torno al 30%, y México, Nicaragua y Perú, alrededor del 18% del PIB. Los hogares de Honduras fueron en proporción los que más crédito tomaron, multiplicando el peso de su deuda 11 veces, seguido por Perú (4 veces), Brasil y Colombia (3 veces). En el resto de los casos, el peso de la deuda se duplicó, de modo que se trata de una tendencia general de la región.

De hecho, 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. En las últimas cuatro décadas, el mundo ha mostrado una desigualdad creciente, 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 se desmontaron las protecciones sociales asociadas al Estado de bienestar. La flexibilización laboral ha permitido extorsionar a la clase trabajadora, que pierde participación en el ingreso nacional de manera sistemática. Es tan poderosa esta tendencia que, según el

Reporte Mundial de Desigualdad 2021,91 la situación distributiva actual se asemeja a la que el mundo tenía hace más de un siglo; peor aún, la población más pobre capta la mitad de lo que recibía en 1820. Señala el mismo reporte (p. 4) que el 10% más rico de la población mundial recibe actualmente el 52% del ingreso mundial, mientras que la mitad más pobre de la población gana el 8,5%. [...] Las desigualdades mundiales de riqueza son incluso más pronunciadas que las desigualdades de ingresos. La mitad más pobre de la población mundial apenas posee el 2% del total de la riqueza. En contraste, el 10% más rico de la población mundial posee el 76% de toda la riqueza⁹².

En esta catástrofe global, ALC tiene un lugar penoso. Se trata de la región más desigual en materia de riqueza, puesto que el 10% más rico captura el 77% de la riqueza total de los hogares, 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. En materia de ingresos, en 2021 fue la tercera región más desigual: el 10% más rico se lleva el 55% del ingreso. La desigualdad a nivel global no ha aumentado más por la creciente riqueza de algunos países antes menos desarrollados

⁹¹ Disponible en https://wir2022.wid.world.

P2 Los ingresos son el flujo anual de recursos recibidos por las personas, compuestos por salarios, asignaciones, ganancias, rentas, etc. La desigualdad de ingresos refiere a la disparidad en la percepción de estos flujos; la riqueza, en cambio, refiere al *stock* acumulado de recursos. Se contabilizan allí activos de diverso tipo, como inmuebles, depósitos, títulos financieros, etc. La desigualdad en la riqueza expresa la disparidad acumulada a lo largo del tiempo.







© Claudia Mazuela

(China e India, principalmente). Sin embargo, al interior de los países el aumento de la desigualdad es la norma en las últimas décadas.

Tal como lo pone Thomas Palley, se ha incrementado la brecha entre ganancias y salarios, pero también entre salarios. La primera brecha se observa entre la minoría que es dueña de empresas y activos de diverso tipo, respecto de quienes viven de su capacidad de trabajo. La segunda brecha se da entre segmentos laborales, según sector de ocupación y función (cargos gerenciales, financieros, etc.). La Organización Internacional del Trabajo (OIT) refuerza esta misma observación, indicando que, para 2017, el 10% de trabajadores y trabajadoras más ricos ganaba más de 338 veces que el 10% más pobre⁹³.

Resulta interesante que, contra el sentido común, la diferencia no se explique por la diferencia en educación: a pesar de que una parte creciente de la población, especialmente mujeres, ha accedido a mayores niveles educativos, la desigualdad de remuneraciones no se redujo, sino que

⁹³ OIT (2019), "The Global Labour Income Share and Distribution", https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_712232.pdf.









creció⁹⁴. Esto se vincula con la discusión de la Sección 2 sobre las especializaciones productivas: aunque la población puede dedicar más tiempo a la formación, esto no implica necesariamente que encuentre una ocupación bien remunerada tras culminar sus estudios.

La desigualdad creciente es el motor básico de la financierización de los hogares⁹⁵.

El hiato que se abre entre la vida posible y la que se puede pagar se llena con deuda, que además no solo viene a cubrir esta brecha en la lógica de los propios hogares, sino que cumple una función macroeconómica: cubrir la caída de demanda agregada que supone la desigualdad creciente 96 —ya que hay menos personas que acaparan una parte cada vez mayor del ingreso, y les resulta imposible gastarla por completo—. Lo que hace la porción más rica de la población con estos mayores ingresos es atesorarlos, pero este comportamiento pone problemas para la economía como un agregado, que pierde demanda. Si el mismo ingreso estuviera en manos de quienes tienen necesidades sin cubrir, estas personas lo gastarían, en lugar de guardarlo. Esto provoca que la demanda total de la economía se vea resentida. La deuda no solo sirve entonces para que un hogar en particular cubra sus necesidades respecto de sus ingresos, sino también para sostener la demanda total del país -porque quienes se apropian de los ingresos no los usan para consumir en el país. En ambos niveles —los propios hogares y la economía agregada—, la deuda cubre este desequilibrio. El problema es

El estudio asocia el problema a la existencia de sobre y subcalificación en el mercado de trabajo. Se puede consultar en OIT (2017), "Only Half of Workers Worldwide Hold Jobs corresponding to their Level of Education", https://ilostat.ilo.org/only-half-of-workers-worldwide-hold-jobs-corresponding-to-their-level-of-education.

Juan Pablo Bohoslavsky y Francisco Cantamutto (2021), "Is Financial Inclusion a Proxy for Continuously Improving Living Conditions?", en Jessie Hohmann y Beth Goldblatt (eds.), *The Right to the Continuous Improvement of Living Conditions: Responding to Complex Global Challenges* (pp. 87-108), Hart Publishing.

⁹⁶ Palley (2021).





que se trata de una solución de corto plazo: apenas se cubran los pagos de esa deuda, caerán los ingresos disponibles de esos hogares y esa economía.

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 el crédito viene a subsanar, sino por el propio crédito contraído, que retira recursos disponibles y precariza aún más las condiciones de vida⁹⁷.

La deuda se toma por diversos motivos con diferentes implicancias; entre los más usuales están el pago de gastos educativos y de salud, la compra de alimentos, el pago de alquileres y la 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.

El endeudamiento de los hogares tiene fundamento en la desigualdad, pero al mismo tiempo la acrecienta. Concretamente, parece haber diversa evidencia que apunta a un uso diferente del crédito en materia de motivos, fuentes y usos entre los diferentes estratos sociales.

En cuanto a los usos, los sectores medio-altos tienden a recurrir a la deuda para invertir en activos con rendimiento (emprendimientos o inversión financiera) o en bienes de uso durables (electrodomésticos. vehículos, inmuebles). En cambio, en los sectores populares hay una mayor tendencia a utilizar el crédito para atender gastos corrientes o emergencias⁹⁸. Mientras que en el primer caso se trata de una forma de uso que supone mayores recursos en el futuro o mejoras en la calidad de vida, en el segundo suponen, en el mejor de los casos, preservar la situación actual. Pero esto último atenta contra la calidad de vida futura, toda vez que hay que atender a las obligaciones de la deuda sin mayores recursos.

En cuanto a las fuentes, los hogares de estratos sociales medio-altos suelen recurrir al sistema financiero formal, especialmen-

⁹⁷ Bohoslavsky y Cantamutto (2021).

⁹⁸ Marambio Tapia (2018); y Lorena Pérez-Roa y Matías Gómez Contreras (2020), "Endeudamiento desigual en Chile: Cuánto debemos, en qué lo gastamos y cómo está parado cada uno para la crisis", https://www.ciperchile.cl/2020/07/02/endeudamiento-desigual-en-chile-cuanto-debemos-en-que-lo-gastamos-y-como-esta-parado-cada-uno-para-la-crisis. Ver también Francisco Cantamutto, coord. (2021), Endeudamiento de hogares en Resistencia: Una aproximación cualitativa, Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco, http://escueladegobierno.chaco.gov.ar/images/ nuestras-publicaciones/endeudamiento-de-hogares-en-resistencia.pdf.







te bancos⁹⁹, a través de crédito pautado como préstamo o también a través del uso generalizado de tarjetas de débito y crédito. Esto obedece a su vez a la existencia de colaterales que dan garantía al acceso formal, sea la propiedad de activos o un flujo de ingresos que garantice el pago.

En hogares de menores ingresos, en cambio, se tiende a privilegiar las fuentes informales, que incluyen prestamistas barriales y casas de crédito. En ambos casos se trata de crédito más oneroso por sus condiciones (plazos y tasas de interés), pero con una facilidad de acceso ágil, con menores requisitos de colateral. La celeridad de la tramitación y la disponibilidad en momentos de urgencia son centrales para el acceso, además de la cuestión de la documentación. En el caso de los prestamistas informales, el vínculo personal es clave. Otro tipo de crédito basado en vínculos personales, que aparece en todos los estratos sociales pero con mayor presencia entre los más vulnerables, es el préstamo entre familiares, amistades, vecinos/as o personas cercanas. Según el caso, esta clase de préstamos puede pactarse incluso sin costo financiero, por considerarse que se trataría de un daño al vínculo.

Algunos estudios presentan una asociación entre nivel de ingresos, estabilidad laboral y uso de canales financieros, a saber: a mayor nivel de ingresos y estabilidad laboral, mayor tendencia al uso de canales financieros formales y, además, mayor tendencia a la inversión "productiva" 100. Se suele encontrar, del mismo modo, una alta asociación entre nivel educativo y nivel de ingresos (que acostumbra ir de la mano con la estabilidad laboral): si aumenta una variable, tiende a aumentar también la otra. De modo que puede existir alguna asociación entre nivel educativo y tipo de deuda, mediada por los ingresos y la ocupación. Todo lo anterior hace que prevalezcan los varones en la propensión a esta clase de crédito formal y productivo: debido a que tienen una mejor inserción en el mercado de trabajo, y asimismo cobran más que las mujeres en los mismos puestos, esta brecha se traduce en materia de deuda.

Finalmente, los hogares más pobres tienden a utilizar la deuda como mecanismo de compensación ante una caída de los ingresos, mientras que en los hogares de estratos más altos se privilegian las oportunidades de inversión o financiamiento. "Así, el endeudamiento no responde al deseo de mejorar el bienestar de la

⁹⁹ Cantamutto, coord. (2021); y Ana María Iregui et al. (2018), "Crédito formal e informal de los hogares en Colombia", en María José Roa y Diana Mejía (eds.), *Decisiones financieras de los hogares e inclusión financiera: Evidencia para América Latina y el Caribe* (pp. 133-166), Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), https://www.cemla.org/PDF/ic/ic-2016-ic-2016-5.pdf.

¹⁰⁰ En el caso de Colombia, ver Iregui et al. (2018).









© Francisco Osorlo

población en el largo plazo, como señala la teoría, sino a suplir la pérdida del ingreso real, insertando un componente de riesgo y vulnerabilidad financiera", señalan Héctor Díaz, Miriam Sosa y Alejandra Cabello respecto del caso mexicano¹⁰¹. No se atiende a un deseo o falta de organización de los ingresos entre los estratos más vulnerables, sino a una situación de precariedad de la vida.

El acceso a deuda en peores condiciones de financiamiento, con acreedores informales y para lidiar con gastos corrientes es una norma entre los estratos de menores ingresos. Pero esto no responde a una falta de racionalidad o a la incapacidad de reconocer el problema debido a la poca educación. Se debe a que el deterioro de las condiciones de vida induce a buscar alternativas según lo que exista al alcance. Esto sugiere que el crédito no obedece a una organización intertemporal del consumo y los ingresos —como sería la toma de crédito para financiar mejoras en la calidad de vida—, sino a un ordenamiento diferente de prioridades: la resolución del problema de subsistencia actual desplaza toda posible dificultad futura.

¹⁰¹ Héctor Díaz, Miriam Sosa y Alejandra Cabello (2019), "Determinantes del endeudamiento de los hogares en México: Un análisis con redes neuronales", *Problemas del Desarrollo*, 50 (199), pp. 115-140, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362019000400115.





Naturalmente, esto ocasiona nuevos problemas vinculados a los pagos —que compiten con otros usos por los escasos ingresos—, pero en todo caso conseguir enfrentar esa dificultad significa llegar a ese futuro, visualizado como uno posible entre otros. En el transcurso del tiempo entre la toma de deuda y los pagos, no puede descartarse un cambio en el escenario laboral o ingresos extraordinarios que faciliten abonar el compromiso. Y, en todo caso, ¿cuánto peor se puede estar? Como dicen Lorena Pérez-Roa y Matías Gómez Contreras, "este es el popular 'bicicleteo' que las familias realizan para sostener su economía doméstica, y que atañe a un uso normalizado del crédito, que deja de pensarse como una inversión y comienza a adquirir el estatus de una cuenta 'básica', un costo regular de la economía del hogar"102. La conciencia de la propia precariedad traslada el riesgo de incapacidad de pago a los acreedores, y en cualquier caso los problemas se enfrentan según se presentan. Se trata de una estrategia racional de supervivencia.

Debe resaltarse que lo anterior aplica en un contexto de privaciones sistemáticas no solo de bienes y servicios vinculados a la alimentación o la atención médica, sino también de elementos básicos que

constituyen la calidad del hábitat. Esto es muy relevante en el marco planteado de reformas estructurales que eluden las responsabilidades del Estado en materia de protección de derechos humanos como el acceso a educación de calidad. En la medida en que el Estado no garantiza la provisión de educación de calidad, los hogares se ven en la obligación de incurrir en gastos asociados a este derecho. Como es lógico, la obligación de pagar por duplicado —ya que se sigue pagando por la educación pública a través del pago de impuestos— para asistir a cualquier nivel educativo privado encarece el acceso, limita las posibilidades de los hogares para obtener educación, y erosiona los ingresos disponibles para otros usos. Así, la privatización de la educación, incluso la parcial, implica una reducción del ingreso disponible y favorece la toma de deuda por parte de los hogares¹⁰³.

Deuda por educación superior

Es importante aún dejar en claro que la provisión de educación pública no es necesariamente equivalente a su gratuidad. En algunos países, el propio Estado cobra matrícula en algunos niveles educativos; por

¹⁰² Pérez-Roa y Gómez Contreras (2020).

¹⁰³ Marco Kremerman, Alexander Páez y Benjamín Sáez (2020), Endeudar para gobernar y mercantilizar: El caso del CAE (2020), Fundación Sol, https://fundacionsol.cl/cl_luzit_herramientas/static/wp-content/uploads/2020/05/CAE2020-1.pdf.





ejemplo, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Panamá lo hacen en universidades públicas. Pero incluso si no cobra por brindar educación, la garantía de este derecho está mediada por el acceso a un conjunto de insumos (lápices, cuadernos, etc.), por el transporte hasta la institución educativa, por los alimentos que se consumen en la jornada, por los artículos de higiene personal y vestimenta necesarios para asistir, entre otros. Para lidiar con estos costos indirectos, es necesario contar con sistemas generalizados de becas o directamente con la provisión pública de los elementos mencionados. La falta de responsabilidad del Estado en este sentido supone una violación de derecho, en su obligación de garantizar la gratuidad progresiva.

Suele ocurrir que, ante esta ausencia del Estado, sean los hogares los que asuman el problema con sus propios ingresos, a través de mecanismos de donación o recaudación cooperativa, entre otros. Ahora bien, estos costos asociados muchas veces resultan prohibitivos para hogares de bajos ingresos, que deben arbitrar estos recursos limitados entre diversos usos básicos. Para estas familias, abandonar la institución educativa supone una reducción significativa de sus gastos. Pero de esta manera, nuevamente, se vulnera el derecho humano a la educación.

Como se ha mencionado, el Estado financia la educación por dos vías: en la provisión

misma (oferta) o mediante subsidios a la demanda. Ambas pueden combinarse para garantizar el acceso universal gratuito, asegurando las condiciones de acceso y permanencia allí donde no estuvieran cubiertas. Esto es especialmente relevante para los sectores más vulnerables, que requieren de apoyos diversos para sostener el cumplimiento de su derecho a la educación. A ellos, el Estado suele ofrecerles becas o créditos. En el primer caso, se trata de la entrega de fondos para lidiar con los gastos relativos a la educación —sea en función del rendimiento académico y/o de las condiciones socioeconómicas de quien requiera la ayuda—, mientras que en el segundo se trata de una forma de endeudamiento. El crédito puede ser provisto directamente por el Estado, o el Estado puede fungir como garante de la deuda privada, así como proveer fondos que estabilicen los niveles de mora en la cartera privada.

La idea que prima en el sistema de provisión de crédito a los hogares es que los "consumidores" de educación son quienes mejores decisiones toman, más informadas y acordes a sus intereses. Por ello, se pone a las casas de estudio 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. De modo que esta inversión, en especial en la educación superior, debe financiarse a nivel individual, porque la apropiación de los resultados sería asimismo individual —desconociendo todo impacto en materia de desarrollo o construcción de ciudadanía—.

En 2017, entre el 69% y el 83% de la matrícula en educación superior correspondía a instituciones privadas en Brasil, Chile, El Salvador y Perú, mientras que en Colombia, Costa Rica y República Dominicana esa proporción rondaba la mitad. A medida que aumenta la participación de las entidades privadas, se eleva la participación de los hogares como fuente de financiamiento¹⁰⁴. Estos, ante una situación de elevada desigualdad y caída de los ingresos, tienden a recurrir a la toma de deuda para poder abonar los gastos asociados a la educación. De esta manera, transfieren fondos a entidades privadas que brindan el servicio educativo, aunque la deuda les queda. Esta doble exacción de los hogares —que transfieren primero a entidades educativas y luego a los bancos— responde a la pérdida de provisión pública de la educación, o a la falta de apoyo para sus costos indirectos.

Gran parte de las entidades privadas ofrecen sistemas de becas a sus estudiantes. En algunos casos, esas becas son pagadas por el propio Estado, como en el Programa Universidade para Todos, de Brasil¹⁰⁵. Para el nivel superior de educación, existe también una oferta de créditos financiados por las propias entidades, por la banca o incluso por el Estado. Los dos países de ALC con mayor desarrollo de créditos estudiantiles con apoyo estatal son Chile y Colombia; en el resto de los países, su cantidad es muy baja. En todos los casos se utilizan requisitos de rendimiento académico usualmente medido a través de exámenes estandarizados— y se analizan condiciones socioeconómicas. Estos créditos suelen ser complementarios de los sistemas de becas.

Chile es de los países más desiguales de la región y tiene un profundo desarrollo financiero, características asociadas entre sí. Su caso es particularmente ponderado por contar con un sistema sofisticado de seguimiento de trayectorias de ingresos a nivel individual, lo que le permite implementar mecanismos de repago novedosos, como el que asocia los pagos de crédito a los niveles de ingreso, incorporando las potenciales variaciones (en inglés, *income-contingent loans*)¹⁰⁶. A pesar de esta

¹⁰⁴ García de Fanelli (2019).

¹⁰⁵ Ver detalles en http://prouniportal.mec.gov.br.

¹⁰⁶ Arias et al. (2021).





clase de sofisticaciones. Chile dista de ser un ejemplo en este punto.

En Chile se cuenta básicamente con tres grandes créditos: el del Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU), el crédito COR-FO y el Crédito con Aval del Estado (CAE). El primero fue creado en 1994 por la ley n.º 19287, con antecedentes en un sistema de crédito fiscal de 1981, para apuntar a los hogares más vulnerables. Es administrado por las universidades tradicionales del país y cobra una tasa de interés baja, del 2%. Sin embargo, por el universo al que apuntaba y las casas de estudio que admitía, sus alcances resultaron limitados para lidiar con la expansión de la educación superior.

En 1997 se creó el crédito CORFO, constituido por fondos públicos administrados por bancos, con recursos de la Corporación de Fomento de la Producción. No se distinguía demasiado de un crédito de consumo común: cobraba tasas de interés de hasta el 9%¹⁰⁷. De hecho, se canceló en 2011. acusando cuatro veces más deudas que el FSCU. El FSCU tuvo cierta expansión, y

financia el pago de aranceles a estudiantes de los primeros cuatro quintiles de ingreso en universidades de excelencia. Entre 1997 y 2010, más de medio millón de estudiantes tomó deuda con el FSCU, lo que financió el 30% de la matrícula total. Sin embargo, tenía cerca de un 20% de casos de cesación de pagos¹⁰⁸.

El CAE, creado en 2006, es un sistema de créditos privados que cuentan con la garantía del Estado, responsable de aquellos casos en que se abandonen los estudios o no se paque el crédito. Fue creado como respuesta a los malos resultados del CORFO, pero también como resultado del creciente costo de la matrícula, que subió un 23% en términos reales entre 1997 y 2003.109 El CAE creció rápidamente, de representar el 11% de los créditos totales en su primer año, a representar el 41% en tres años¹¹⁰. Su expansión fue de la mano del aumento de la matrícula: de 663 679 estudiantes de nivel superior en 2005 se alcanzó en 2020 la cifra de 1 221 017. La mayor parte de esta expansión (72%) se concentró en veinte casas de estudio pertenecientes

¹⁰⁷ Se calculaba sobre la base de una unidad financiera más una tasa de interés. Para 2012, suponía dejar una deuda de 40 000 dólares al finalizar la carrera. Ver más información en https://www.ciperchile. cl/2012/03/08/peor-que-el-cae-credito-corfo-universitario-multiplica-las-deudas-por-cuatro.

¹⁰⁸ Ministerio de Educación de Chile (2011), Informe Fondo Solidario de Crédito Universitario 1994-2010, División de Educación Superior del Ministerio de Educación de Chile.

¹⁰⁹ Víctor Salas (2011), "Estructura, diferenciación y convergencia de los aranceles universitarios en Chile, 1999 a 2009". En Antonio Caparrós (ed.), Investigaciones de economía de la educación. Vol. 6 (pp. 398-421), Asociación de Economía de la Educación.

¹¹⁰ González López (2018).







a cuatro grupos empresariales, mientras que la matrícula en instituciones públicas apenas creció. Tres bancos acapararon el 90% de los CAE: Scotiabank, BancoEstado e Itaú Corpbanca. De modo que se trató de un gran negocio para pocos bancos y pocas empresas dedicadas a la educación¹¹¹.

Para 2019, más de 700 000 estudiantes chilenos tenían deuda por crédito, es decir, casi dos de cada tres estudiantes de nivel superior. De este total, el 90% utilizó el CAE. La mora de este sistema alcanzó el 44,5%, con un total de 248 699 estudiantes con problemas de pago. El 76% no terminó su carrera, pero arrastró la deuda. Estos índices de mora tuvieron impactos concretos sobre las finanzas del Estado: se había comprometido a comprar cada año el 25% de los créditos, con un sobreprecio de hasta 6%, y en los hechos terminó comprando el 55% con un sobreprecio del 25,2% (es decir, compró el doble a más del cuádruple de su valor). El gasto público en educación como proporción del PIB pasó de 0,93% en 2010 a 1,36% en 2017, en gran medida por este motivo. Mientras que el CAE era el 2,4% del presupuesto para educación superior en 2006, alcanzó el 24,2% en 2019.

De este modo, la inversión pública en edu-

cación superior se ha destinado de manera creciente a sostener un sistema de crédito que beneficia a un conjunto muy reducido de entidades educativas privadas y bancos. No huelga llamar la atención sobre el hecho que esto provoca que haya menos recursos disponibles para financiar becas o el funcionamiento de las entidades educativas públicas. En su informe de 2022 sobre Chile, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos llamó la atención sobre este punto, que reproduce desigualdades de ingresos al interior del sistema educativo, segregando a la población de bajos ingresos en escuelas públicas que reciben menos fondos y que tienen más dificultades de acceso a la educación superior¹¹².

En el caso de Colombia, los créditos educativos para la educación superior son administrados por una entidad estatal, el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX). Dentro de sus líneas de crédito, se destacó el programa Ser Pilo Paga (SPP), creado en 2014 y derogado en 2018, cuando fue reemplazado por el programa Generación E. Los créditos otorgados mediante el SPP cubrían la matrícula e incluían un subsidio de mantenimiento a estudiantes de bajos recursos en universidades de alta calidad.

¹¹¹ La información sobre el CAE proviene del informe https://fundacionsol.cl/cl luzit herramientas/static/adjuntos/6128/CAE2020.pdf.

¹¹² Ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2022), *Situación de derechos humanos en Chile*, http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2022 chile.pdf, puntos 114-116.

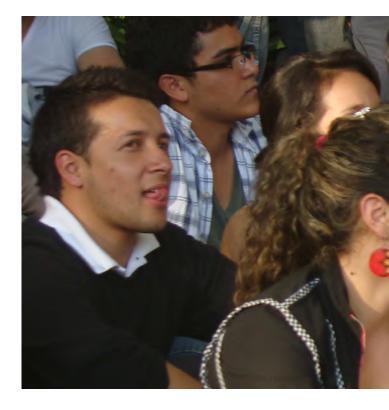




Durante el período de vigencia del programa, las universidades públicas fueron desfinanciadas, en parte como resultado del propio SPP: los estudiantes que obtenían el crédito tendían a elegir universidades con más renombre, que solían ser privadas¹¹³. La novedad del programa era que, si se terminaban los estudios, el crédito se transformaba en una beca, ya que se condonaba la deuda.

El programa Generación E distingue entre un componente para las casas de estudio, "Equipo", destinado a financiar recursos de funcionamiento, y dos para estudiantes: "Equidad" —para financiar los pagos de matrícula a estudiantes de bajos recursos— y "Excelencia" —para estudiantes con altos rendimientos académicos—. Este último componente es el que se retoma del SPP. Se espera financiar en 2022 a 172 997 estudiantes, respecto de una matrícula total que en 2020 era de 2 355 603.114

Se trata de crédito que se condona al terminar los estudios, por lo que funge como beca. Ahora bien, en caso de tener



problemas para terminar, se sostiene como crédito, justamente para quienes no aprovecharán los beneficios de una titulación. El componente Equidad apunta a mejorar el acceso a las universidades públicas, pero no se explica por qué no hacerlo mediante una mayor asignación directa de recursos a estas casas de estudio. Se pone en cambio como intermediario al ICETEX, lo que encarece la operación¹¹⁵.

¹¹³ El Tiempo (2021), "¿Por qué protestan los estudiantes en Bogotá?", https://www.eltiempo.com/ vida/educacion/protestas-y-manifestaciones-en-bogota-hoy-por-que-protestan-los-estudiantes-569228.

¹¹⁴ Infobae (2021), "Aprueban \$2,8 billones para garantizar el programa Generación E de MinEducación", https://www.infobae.com/america/colombia/2021/10/14/aprueban-28-billones-para-garantizar-el-programa-generacion-e-de-mineducacion.

¹¹⁵ Daniela Álvarez Gallo (s/f), "Generación E y la política contra el derecho a la educación", Organización Colombiana de Estudiantes, https://ocecolombia.co/generacion-e-y-la-politica-contra-el-derecho-a-la-educacion.







© Universidad de Antioquia

México cuenta varios programas de alcance limitado. El principal antecedente es el del Proyecto de Financiamiento a la Educación Superior, acordado entre el gobierno federal y el Banco Mundial en 1998, y destinado a financiar crédito educativo a la Sociedad de Fomento a la Educación Superior (SO-FES) —un consorcio de 23 universidades creado dos años antes—, en teoría para facilitar el acceso de estudiantes de bajos recursos a entidades educativas privadas. Se trataba de crédito pactado en unidades financieras con un 2% de interés, por el cual se prestaron 180 millones de dólares. El mecanismo logró sostenerse mientras contó con el soporte del Banco Mundial. Tras la devolución del crédito, el financiamiento se encareció y aumentó la cartera en mora, que alcanzó el 47% en 2010 y llevó al cierre de la SOFES¹¹⁶.

Basado en ese antecedente, se lanzó en 2012 el Programa Nacional de Financiamiento a la Educación Superior (PRONA-FIES), del que participan la banca de desarrollo Nacional Financiera (Nafin), bancos y universidades privadas. Se financia el pago de la matrícula, directamente abonado a la institución educativa. La tasa de interés es del 10%, con un plazo de devolución de 15 años. Este programa es entendido como una forma de impulsar la educación priva-

¹¹⁶ Roberto Rodríguez et al. (2012).



© UNICEF

da, igual que su antecesor y que la reforma fiscal de 2011, que permitió desgravar los pagos por colegiaturas en instituciones privadas¹¹⁷. De características semejantes es el programa educativo del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (INFONACOT), dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que financia a quienes ya se encuentran trabajando en relación de dependencia. Finalmente, existe también el Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos (FI-DERH), creado en 1971 como un fideicomiso federal administrado por el Banco de México, cuyo objetivo es financiar estudios de posgrado. Subsidian la tasa de interés al 75% de la tasa promedio del propio banco.

En Perú existen esta clase de préstamos a través del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (PRONABEC), creado en 2012 mediante la ley n.º 29837. El PRONABEC ofrece becas y líneas de crédito

(llamadas "Talento" y "Continuidad de Estudios"), combinando criterios de necesidad económica con rendimiento académico. Mientras que la línea de crédito Talento se orienta a quienes quedaron fuera de las becas que ofrece el mismo PRONABEC, la de Continuidad de Estudios apunta a finalizar la carrera. En ambos casos se paga al término de la carrera, incluyendo hasta cuatro años de gracia, con una tasa de interés del 4,4%. En el directorio de PRONABEC participan representantes de los ministerios de Educación, Trabajo, Economía, entre otros.

En Costa Rica, la principal institución relacionada es la Comisión Nacional de Préstamos para Educación (CONAPE), dedicada integralmente a préstamos estudiantiles. Tiene una amplia oferta de créditos, incluyendo grado, posgrado, estancias en el exterior, gastos de sostenimiento (alojamiento, alimentación, transporte, libros y copias) y equipamiento. La CONAPE fue creada en

117 lbíd.







1977 mediante la ley n.º 6041, pero tiene su antecedente en la cartera privada de créditos del Banco Anglo Costarricense. Según informa su sitio institucional, desde su creación hasta 2020, financió a 123 218 estudiantes. Los créditos se pueden pagar hasta en 14 años, y cobran una tasa de interés del 5,5%. Participan de su directorio representantes de los ministerios de Educación, Trabajo y Economía y del Banco Central.

En Brasil, el Fondo de Financiamiento al Estudiante de Educación Superior (Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, o FIES) fue creado en 1999, dependiente del Ministerio de Educación y administrado por el Banco de Brasil. Su principal antecedente es el Programa de Crédito Educativo de 1975. Cobra tasas de interés del 6,5% y tiene una fórmula de cálculo que aumenta el financiamiento cuanto más bajo sea el ingreso del o de la postulante. En la modalidad del Nuevo FIES (desde 2001), admite en algunos casos tasas de interés nulas. Exige contar con un agente de garantía, y que puede ser incluso un grupo de beneficiarios o beneficiarias del propio Fondo. En su marco opera también el Fondo de Garantía de Operaciones de Crédito Educativo, de naturaleza privada.

Los casos de Chile, Colombia y México muestran con claridad cómo el financia-

miento de la demanda a través de créditos educativos ha impulsado la educación privada. No solo eso, sino que ha mostrado ser una fuente creciente de erogaciones, de modo que el Estado a su vez limita los recursos de la educación pública. En no pocos casos, ha significado un negocio para la banca privada también. No está claro que el crédito educativo haya permitido mejorar el acceso a la educación, excepto en el caso chileno, donde ampliación de la matrícula y crédito fueron de la mano. La expansión de la oferta privada, entonces, no parece ser la vía más apta para cumplir la meta 4.3 de acceso a educación superior del ODS-4, ni el crédito demuestra ser compatible con la meta 4.b: los hogares toman deuda para acceder, pero luego la propia deuda pone en problemas la continuidad de los estudios.

En relación a los gastos de los hogares, el crédito permite costear la "inversión" educativa, pero no hay garantías sobre las posibilidades de pago: no solo por la posibilidad efectiva de terminar la carrera iniciada —que se ve afectada por múltiples determinantes, además de la cuestión monetaria—, sino por la inserción laboral posterior. Como señala un estudio de la OIT, en ALC, hay casos de mano de obra sobrecalificada para los puestos de trabajo disponibles, lo que implica que las remuneraciones no crecen en igual proporción a los niveles educativos¹¹⁸.

118 OIT (2017).











La presión de los pagos de deuda sobre las finanzas de los hogares ha crecido de la mano de la expansión del crédito. Esto ocasionó importantes protestas en los dos países con mayor penetración de esta dinámica, Chile y Colombia.

En Chile, la protesta estudiantil ha sido una clave de la organización social y la conflictividad en el país desde 2006. La toma de crédito para financiar la ilusión de ascenso social ha sido central, y por ello es un tema que ha estado en agenda. En las protestas de 2011 ya figuraban demandas para poner límite a las deudas educativas e igualar las condiciones del CAE a las del FSCU (reducción de la tasa de interés al 2%). En 2012, la protesta incluyó críticas por las matrículas a colegios de niveles primarios y secundarios. En 2017 hubo fuertes movilizaciones reclamando la condonación de las deudas por parte del CAE, algo que se reiteró en 2019. Debe recordarse que este último proceso de movilización social tuvo origen en protestas contra el aumento en las tarifas de transporte público y se amplió hasta abarcar todo el modelo neoliberal instaurado por la dictadura, incluyendo la privatización de la educación. Quienes iniciaron la movilización fueron estudiantes. Según un relato, los problemas de pagos de deuda equivalían a una "muerte civil", pues al ingresar en el antiguo Directorio de Información Comercial por mora en la deuda educativa no solo se encarecía el acceso a otros créditos, sino incluso el pago de un alquiler¹¹⁹. Esta demanda ha estado presente al menos desde 2011.

En Colombia también hubo fuertes protestas estudiantiles y docentes durante 2011, por un proyecto de reforma educativa que promovía la privatización como supuesta salida ante la imposibilidad de los y las estudiantes de estudiar en el nivel de educación

¹¹⁹ Notimérica (2019), "Estudiantes chilenos ahogados por los créditos universitarios protestan contra el Gobierno de Piñera", https://www.notimerica.com/sociedad/noticia-estudiantes-chilenos-ahogados-creditos-universitarios-protestan-contra-gobierno-pine-ra-20191109175202.html.









superior. Ese proyecto, que finalmente se debió retirar, incluía el incremento de los créditos a través del ICETEX, algo que se logró expandir en 2014. Se buscaba además promover la búsqueda de financiamiento fuera del presupuesto para las universidades públicas. El gobierno no ha sostenido la inversión en este ámbito, lo que llevó a nuevas protestas multitudinarias en 2018. La crisis continuó hasta 2020, cuando se aprobó la Ley de Inversión Social, que incluyó la exención del pago de matrícula en universidades públicas a estudiantes de bajos recursos.

La privatización encarece el acceso de los hogares a la educación, al trasladar total o parcialmente el costo de la matrícula y las mensualidades. Debe enfatizarse que la creciente mercantilización de la educación, sin embargo, excede la privatización. Al tratar a la educación como mercancía, se eliminan las distinciones entre los prestadores/oferentes y se evalúan las políticas como si se tratase de inversiones privadas. Los costos asociados al acceso a la educación —alimentos, transporte, ropa, útiles y artículos de higiene— rara vez son reconocidos. La falta de apoyo de los Estados para lidiar con estos gastos es un problema pocas veces atendido. Los sistemas de becas ayudan a resolver este problema y, en tal sentido, pueden ser un complemento transitorio a la financiación directa de la oferta pública. El crédito para la "inversión privada" en educación, en cambio, ha demostrado ser insuficiente, mantener inequidades y poner en problemas las finanzas públicas, todo ello sin aliviar las finanzas de los hogares, que —por el contrario— han visto un problema creciente en este sentido. Los dos países con mayor desarrollo en esta materia —Chile y en menor medida Colombia— ofrecen resultados pobres. Como se ha señalado, el traslado del costo de la deuda a los hogares supone una doble vulneración de derechos humanos, por la carga del financiamiento. El fomento a la mercantilización en sus diferentes formas actúa en detrimento del derecho humano a la educación.

© Red CLADE









Encuesta sobre deudas y derecho humano a la educación

En el marco de este estudio exploratorio, se realizó una encuesta sobre el endeudamiento de las familias y sus impactos la educación. Se la llevó adelante en línea entre los días 3 y 10 de noviembre de 2021, a partir de su difusión en las redes del equipo responsable de la investigación y de la CLADE. Dado que se obtuvo un total de 274 respuestas válidas, lo cual representa un número bajo para una muestra —además de no haber sido tomadas mediante un método que garantice la representatividad de la población de los países de la región—, los resultados no permiten elaborar conclusiones generalizables.

A pesar de estas limitaciones, por tratarse de un tema poco explorado a escala regional, la encuesta representa un avance útil, una herramienta válida de investigación. Asimismo, vale remarcar que suelen utilizarse instrumentos de este tipo en investigaciones sobre deudas de hogares en la región. Constituyen apenas una exploración de los caminos que sería necesario profundizar. Todo lo volcado aquí, por lo tanto, debe considerarse en carácter tentativo. Cuando sea posible, se complementarán los hallazgos con otras encuestas disponibles a nivel de países. A continuación, presentamos un procesamiento de los resultados.

La encuesta fue respondida en toda la región, con preponderancia de Ecuador y Argentina (de manera conjunta explican más de la mitad de las respuestas). Un 4% de los encuestados correspondió a migrantes. El 69% de las respuestas (dos de cada tres) fue de personas identificadas como femeninas y un 28%, de personas de género masculino, mientras que los guarismos de personas no binarias, trans o que prefirieron no responder alcanzaron en conjunto el 3%. Respecto de las edades, se distribuyen como una curva normal, con mayoría en el rango de 36 a 50 años. Hay un fuerte sesgo hacia respuestas de personas que alcanzaron un alto nivel educativo: el 62% completó el nivel superior, además de otro 15% que lo dejó incompleto. Un 19% señaló tener secundario completo o incompleto. El grupo más numeroso es el de mujeres con alto nivel educativo.

Las respuestas ofrecen información de hogares donde viven 1158 personas, 756 de ellas adultas y 402 menores. El 34% de las adultas y el 71% de las menores asisten a alguna institución educativa. No se logró recabar información directa que explique por qué hay un 29% de menores que no asiste al colegio. Aunque no puede descartarse que existan errores en la carga de la respuesta, se trata de un valor elevado que podría estar poniendo en problemas el cumplimiento de la meta 4.1 sobre acceso universal a educación primaria y básica. Tampoco puede descartarse que se trate





de la inasistencia de menores en primera infancia, en cuyo caso se estaría incumpliendo con la meta 4.2 de desarrollo en la primera infancia y educación preescolar universal.

En 248 de los hogares encuestados al menos alguna persona —adulta o menor—asistía a una institución educativa (90%); solo en 26 (10%) ningún integrante estudiaba. Esta proporción no cambia dependiendo de si la persona que cumple el rol de jefe o jefa de hogar es masculina o femenina. En principio, los datos de educación de quienes responden y esta homogeneidad entre jefes de hogar parecen indicar cierto acercamiento a la meta 4.5 en materia de igualdad de género.

Dos de cada tres personas adultas que estudian lo hacen en instituciones públicas. La posibilidad de contar con instituciones públicas parece ser determinante en el acceso a educación de las personas adultas, correspondiente con la meta 4.4 del ODS-4. Esta proporción es distinta entre menores, pues se reparte de forma algo más homogénea entre instituciones públicas, privadas y mixtas¹²⁰. La amplia gama de alternativas de acceso en principio colabora con lograr el acceso universal, aunque por otro lado muestra una limitada incidencia del Estado en la provisión de educación pública. Debe considerarse que la mayoría de las respuestas proviene de hogares con alto nivel educativo, así que no puede descartarse una asociación entre nivel socioeconómico y acceso a educación no pública.

Tabla 7. Personas que asisten a una institución educativa según respuestas a la encuesta exploratoria elaborada por este estudio

	Pública	Privada	Mixta	Comunitaria	Total
Adultas	163	74	18	5	260
	63%	28%	7%	2%	
Managas	109	94	75	8	286
Menores	38%	33%	26%	3%	

N = 1158 personas

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta realizada para este estudio.

¹²⁰ Las instituciones mixtas incluyen confesionales y entidades privadas parcialmente sostenidas por el Estado.







Las formas privadas y mixtas de oferta educativa pueden significar mayores costos de acceso, vinculados a matrículas y aranceles. Dos de cada tres hogares que tienen integrantes estudiando en cualquier institución respondieron que realizan pagos por asistir a ella. Este costo implica una pérdida de ingreso disponible para otros usos en los hogares.

La proporción cambia según quién sea jefe de hogar: mientras que 77% de los que tienen a un individuo masculino en esta función pagan por asistir a una institución educativa, solo lo hace el 60% de los hogares que tienen a la cabeza a una persona de género femenino. Es probable que esto se explique por la brecha de ingresos en el mercado laboral, que favorece a los hombres y frena a las mujeres: como hay mayores ingresos disponibles en hogares a cargo de hombres, hay mayores posibilidades de realizar pagos por los estudios.

De los 164 hogares que declararon realizar pagos por estudiar, el 59% indicó haber tenido problemas para cumplir con esta obligación en los tres meses previos a la realización de la encuesta. Existe una diferencia baja (3%) que indicaría que los hogares con una jefa de hogar tienen más probabilidad de tener problemas para pagar

que aquellos con jefe de hogar. Además, el 39% de todos los hogares donde alguien recibe educación formal –pague o no por ella- indica tener problemas para cumplir los pagos asociados a este acceso. Se trata de un valor elevado, compatible, por ejemplo, con las tasas de morosidad del CAE en Chile (44,5%). Estos índices probablemente se hayan elevado con la pandemia, que trajo consigo diversas complicaciones económicas.

Estos atrasos suponen el cobro de multas o intereses por refinanciación, que encarecen aún más el costo de estudiar y limitan las posibilidades de sostener los pagos a futuro. Por otro lado, si se está dificultando el pago de la educación, el ingreso real del hogar está viéndose comprometido, con lo cual no puede descartarse el daño sobre otros derechos humanos básicos. La falta de pago de las matrículas o aranceles puede significar la no acreditación del nivel de estudios, lo que impacta negativamente sobre la meta 4.4 de acceso a trabajo decente. En Colombia, la Corte Constitucional falló en 2020 a favor de esta clase de medidas por parte de las instituciones, observando la obligatoriedad del pago incluso si este debiera realizarse en especie (se ofreció a la familia en mora pagar entregando zapatos para el personal del colegio)¹²¹.

¹²¹ *El Tiempo* (2020), "¿Puede una universidad o colegio retener certificados por no pagar?", https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/cuando-una-universidad-o-colegio-puede-retener-certifica-dos-por-no-pagar-471114.







Las limitaciones en la provisión pública de educación implican un riesgo para las metas 4.1, 4.2, 4.3 y 4.6 en torno al acceso a la educación en las diferentes etapas de la vida. Justamente, se consultó por los efectos sobre el acceso a la educación y se encontró que, en un 11% de los casos en que hubo problemas para pagar, esto ocasionó que algún integrante del hogar dejara de asistir a la institución. No hay diferencia en este punto según quién ocupa el rol de jefe de hogar. De este modo, un 7% de quienes pagan por asistir a una institución educativa (un 4% del total de guienes asisten, pagando o no) tienen el riesgo potencial de sufrir problemas de pago y que algún integrante deba dejar la educación. El cobro de aranceles y matrículas, por lo tanto, pone en riesgo el ODS-4, con un impacto potencial sobre el acceso de los hogares a la educación.

En Panamá, la falta generalizada de pagos llevó a que se impulsara durante 2021 el llamado Proyecto 508, que generó un debate en el Congreso sobre la reducción en el cobro de matrículas y sobre la prohibición de restringir a estudiantes con problemas de pagos el acceso a contenidos educativos. A pesar de la situación de emergencia, la Asociación Panameña de Ejecutivos de

Empresa y el Consejo Nacional de la Empresa Privada manifestaron su oposición, y el presidente acabó por vetar la ley¹²². La demanda contra el pago de aranceles por el acceso a educación estuvo presente en la agenda de protestas sociales recientes en Paraguay y en Costa Rica, además de los casos ya referidos de Chile, Colombia y Panamá.

Debe resaltarse nuevamente que el pago de aranceles o matrículas no es el único costo asociado al acceso a educación. Este punto es relevante, puesto que para las finanzas de los hogares lo relevante es el costo total. Para asistir de forma regular, es necesario contar con vestimenta adecuada. así como útiles (lápices, cuadernos, etc.) con los que realizar las tareas formativas. Se requiere contar con condiciones de higiene, lo que incluye artículos particularmente relevantes para las mujeres: nos referimos a la higiene relativa al período de menstruación, que suele ser bastante más cara que elementos equivalentes para los hombres. Quienes asisten deben transportarse hace la institución y contar con alimentos suficientes para sostener la jornada. Todos estos rubros implican gastos que son mayores que en el caso de no asistir y permanecer en el hogar.

¹²² Eliana Morales Gil (2021), "Estos son los descuentos que los colegios deben dar según el proyecto 508", La Prensa, https://www.prensa.com/impresa/panorama/estos-son-los-descuentos-que-los-colegios-deben-dar-segun-el-proyecto-508; y Manuel Vega Loo (2021), "Presidente Cortizo veta el proyecto de ley n.º 508 que establecía descuentos en los colegios y universidades particulares", La Prensa, https://www.prensa.com/politica/cortizo-veta-el-proyecto-de-ley-no-508-que-estable-cia-descuentos-en-los-colegios-y-universidades-privadas.







Tabla 8. Elementos necesarios para asistir a la institución

	Ropa	Alimentos	Transporte	Útiles	Art. de higiene	Aranceles
Lo compran ustedes	92%	91%	92%	84%	92%	90%
Lo otorga la propia institución educativa	1%	3%	0%	7%	2%	1%
Lo entrega el Estado	0%	2%	1%	4%	0%	3%
Lo dona alguna organización	0%	1%	0%	1%	0%	1%
Lo presta o dona una persona cercana	3%	0%	1%	0%	1%	1%
No contestó	4%	3%	6%	3%	5%	4%

N = 248 (asisten a institución escolar)

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta realizada para este estudio.

De acuerdo con las respuestas obtenidas en la tabla 8, la mayor parte de los elementos necesarios para asistir a las instituciones educativas es comprada por el propio hogar con sus recursos. Las instituciones tienen mayor prestación en lo relativo a los útiles escolares, los alimentos y los artículos de higiene personal. El Estado, por su parte, tiene una relativa relevancia en los útiles escolares, la matrícula y los alimentos. Lo que se observa entonces es que prácticamente la totalidad de los gastos vinculados a la asistencia a instituciones educativas pesa sobre los ingresos de los hogares, lo cual resulta un potencial

problema en tanto estos son más sensibles a situaciones generales o particulares de crisis. La acción pública parece más bien limitada a la provisión de educación en entidades públicas.

La encuesta exploratoria evaluó también el acceso a educación complementaria, en la forma tanto de apoyo escolar —auxilio para completar las tareas de formación o profundizar en la elaboración de conocimientos— como de actividades extracurriculares —cursos o capacitaciones por fuera de los obligatorios—. Estas formas de educación atienden a las metas 4.1 y 4.6 de





aprendizaje pertinente y eficaz, y son parte de las herramientas que hacen a una formación adecuada y completa, en especial si no pueden ser cubiertas por apoyo del entorno directo.

En relación al apoyo escolar, el 13% de las respuestas (uno de cada ocho hogares) indicaron que algún o alguna integrante lo recibe (tabla 9). Es decir, no se trata de un componente central del acceso a la educación, pero su existencia puede tener un peso significativo a la hora de cubrir los contenidos básicos requeridos en el recorrido de formación. En el 63% de los

casos, es una actividad que se paga; en las que es gratuito, el apoyo escolar es ofrecido muchas veces por organizaciones sociales, culturales o religiosas. La mitad de quienes pagan por recibir apoyo escolar enfrentó problemas de pago en los últimos tres meses, y esto ocasionó que se abandonara la actividad en el 18% de los casos. Se trata de un orden de morosidad similar al observado en las propias instituciones educativas, aunque parece tener un efecto levemente mayor en cuanto al abandono. Eso indicaría que quienes asisten a apoyo escolar pago lo consideran parte del mismo paquete de educación.

Tabla 9. Participación en apoyo escolar, según género del jefe de hogar

	Masculino	Femenino	General
Asisten	10%	15%	13%
Pagan	33%	78%	63%
Tuvieron problemas de pago	25%	56%	50%
Ocasionó el abandono de la actividad	0%	20%	18%

N = 274

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta realizada para este estudio.

© Global Humanitaria









Es importante recalcar que existen diferencias según si el jefe de hogar es masculino o femenino. Hay una mayor proporción de hogares a cargo de mujeres que asisten a apoyo escolar. Además, en ocho de cada diez hogares a cargo de mujeres donde se toma apoyo escolar, este es pagado, mientras que esta proporción es de tres por cada diez cuando el jefe de hogar es hombre. Asimismo, los hogares con jefa mujer tienen mayor tendencia a presentar problemas para pagar por el apoyo escolar, lo que es consistente con su peor inserción en el mercado laboral.

Respecto de los cursos o capacitaciones (tabla 10), en casi la mitad de las respuestas se indicó que se realiza algún tipo de actividad extracurricular, con una tendencia levemente mayor cuando la jefa de hogar es una mujer. En el 59% de los casos se paga por esta actividad, aunque la proporción es unos diez puntos mayor si la jefa de hogar es mujer.

En un 43% de los casos en que se abona por la actividad, se tuvo problemas para pagar en los últimos tres meses, lo que ocasionó la mitad de esas veces la interrupción de la actividad.

Tabla 10. Participación en actividades extracurriculares, según género del jefe de hogar

	Masculino	Femenino	General
Asisten	42%	48%	46%
Pagan	54%	64%	59%
Tuvieron problemas de pago	46%	40%	43%
Ocasionó el abandono de la actividad	50%	53%	50%

N = 274

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta realizada para este estudio.

© UN



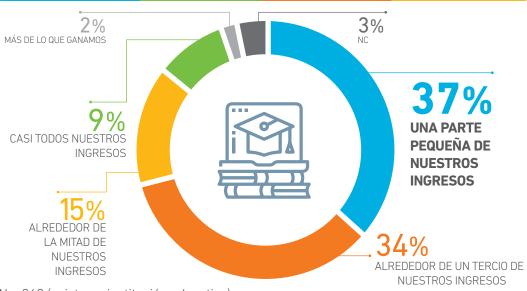








Gráfico 6. Gastos educativos como proporción de los ingresos de los hogares



N = 248 (asisten a institución educativa)

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta realizada para este estudio.

De conjunto, se observa que alrededor de la mitad de los hogares tiende a complementar la formación obligatoria, sea con actividades extracurriculares o con apoyo escolar. Estos formatos contribuyen a la realización del derecho humano a la educación en un sentido amplio, aunque no reemplazan la trayectoria formativa obligatoria. La proporción de hogares que paga por estas actividades es similar a la que paga por acceder a educación formal, aunque hay en estos casos una disparidad contraria a los hogares con jefa de hogar mujer.

Al consultar sobre qué parte de los ingresos de los hogares son ocupados por los gastos totales vinculados al acceso a educación, nos encontramos con que, en términos generales, se trata de una proporción baja: en el 71% de los casos ocupa un tercio o menos de los ingresos totales (gráfico 6). En el extremo opuesto, un 11% de los hogares respondió que estos gastos le insumen casi todos los ingresos o incluso un poco más. No hay diferencias en este punto sobre si son hogares con jefe de hogar masculino o femenino. De modo que para uno de cada diez hogares con integrantes en instituciones educativas, el costo de esta asistencia es prohibitivo, lo que pone en riesgo no solo el propio derecho humano a la educación sino la realización de otros derechos.

Más aún, los problemas de pago afectan a los hogares incluso si estos gastos no ocupan una gran parte de sus ingresos. El 52% de los hogares tuvo problemas para pagar.





Aquí se visualiza una leve diferencia en contra de aquellos con jefas mujeres, que tienen una proporción levemente mayor de dificultades de pago —lo que es consistente con su peor inserción en el mercado laboral—. En un 13% de los hogares con integrantes en instituciones educativas, las dificultades de pago ocasionaron que alguien abandonara sus estudios. En esta proporción no hay diferencias según el género del jefe de hogar. Se trata de una proporción muy elevada: para uno de cada ocho hogares peligra el acceso a la educación por dificultades de pago asociadas a diversos elementos que forman parte de esa asistencia.

En términos de la decisión de abandonar los estudios, la tendencia indica que se privilegia la asistencia de niñas, niños y adolescentes. El abandono de personas adultas por dificultades de pago duplica en proporción al abandono de menores. Entre estos últimos no se distinguen diferencias en privilegiar el abandono según género, pero entre personas adultas parece haber mayor abandono de mujeres que de hombres.

Esto estaría afectando la meta 4.5 de igualdad de género y la 4.6 de educación para jóvenes y adultas, ambas relativas al ODS-4 , sobre el derecho humano a la educación.

Para solventar estos gastos, el 35% de los hogares encuestados (uno de cada tres) tomó deuda. Esta proporción es consistente con los datos de la encuesta representativa desarrollada por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) en Argentina en 2021, que encontró que, durante la pandemia, el 28% de los hogares tomó deuda para abonar gastos educativos; se enfatizó además que esta clase de deuda aumenta en hogares de menores ingresos¹²³. Aunque no es directamente comparable, estos valores triplican lo encontrado en 2014 por un estudio del Banco Mundial, que señaló la existencia de un 10,5% de hogares con deudas educativas en la región¹²⁴. En la encuesta exploratoria de este estudio, los resultados indican que los hogares con jefa mujer tienen mayor propensión a tomar deuda por estos motivos; su proporción es superior en 9 puntos a la de hogares con jefe hombre.

Entre quienes tomaron deuda, el principal motivo (para tres de cada cinco hogares) fue el pago de la matrícula o de la tasa mensual, con una leve mayor propensión en los hogares con jefe masculino (ver tabla 11). De manera que la existencia de matrículas y aranceles constituye una traba al acceso a la educación y se compone como

¹²³ Ariel Wilkis (2021), Estudio cuantitativo sobre vulnerabilidad financiera de los hogares en contexto de la segunda ola de la pandemia COVID-19 en Argentina, UNSAM y Cepal.

¹²⁴ Para más información, ver Asli Demirgüç-Kunt et al. (2018), The Global Findex Database 2017: Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution, Banco Mundial.



© UNESCO

un elemento central a la hora de incentivar a los hogares a tomar deuda.

El siguiente motivo en importancia fue la compra de alimentos. En este punto se observa una diferencia significativa entre hogares con jefa mujer, que tienden a endeudarse más por este motivo que los hogares con jefe masculino.

La compra de ropa fue la razón por la cual una de cada tres hogares tomó deuda. La adquisición de útiles escolares y artículos de higiene, así como el gasto en transporte, son, en ese orden, los siguientes motivos de peso para tomar deuda vinculada a los estudios. Los hogares con jefe masculino tienen mayor tendencia a endeudarse por la ropa, los útiles y el transporte, mientras que los hogares con jefa mujer muestran mayor proporción de uso de deuda para la compra de artículos de higiene. Se observa de forma general que el endeudamiento para solventar gastos ligados a la educación tiende a involucrar varios motivos a la vez. Esto es razonable, toda vez que la reducción del ingreso disponible obliga a arbitrar entre varios rubros al mismo tiempo.

Tabla 11. Elementos escolares por los que se tomó deuda

Jefe/a de hogar	Ropa	Útiles escolares	Alimentos	Artículos de higiene	Transporte	Matrícula o tasa mensual
Masculino	35%	26%	39%	19%	26%	61%
Femenino	27%	22%	51%	25%	16%	58%
Total	31%	23%	46%	23%	20%	59%

N = 87 (hogares con deuda educativa)

Nota: En la encuesta se podían marcar varios motivos a la vez.

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta realizada para este estudio.







Tabla 12. Deuda por atrasos y crédito en hogares

Jefe/a de hogar	En los últim	mos 3 meses En la panden		
	Atrasos	Crédito	Crédito	
Masculino	43%	60%	70%	
Femenino	54%	78%	76%	
Total	49%	70%	73%	

N = 274

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta realizada para este estudio.

La encuesta evaluó el uso de deuda más allá del vínculo específico con la educación. Considerando que los ingresos disponibles son un elemento central para determinar el acceso y la permanencia en instituciones educativas, la necesidad de recurrir a crédito en general afecta a los recursos disponibles para la educación, independientemente de su origen o uso. En este sentido, encontramos que el 49% de los hogares encuestados declaró haber incurrido en algún tipo de atraso en sus obligaciones de pago en los tres meses previos a la consulta (tabla 12). Se puede notar una clara diferencia contraria a los hogares con jefa mujer, pues mostraron un 54% de casos de atraso, respecto del 43% de los que tienen un jefe de hogar masculino.

Existe mucha variabilidad entre encuestas sobre endeudamiento de hogares en torno a este guarismo, lo que impide hablar de una realidad general. De hecho, y de acuerdo con la metodología estándar en este tipo de encuestas, distinguimos entre la toma de crédito como actividad explícita y los atrasos en los pagos como dos formas de deuda distinguibles. En ese sentido, siete de cada diez hogares declararon haber tomado crédito en el mismo lapso, una proporción que se sostiene si contemplamos un plazo más amplio —toda la pandemia—. Los hogares combinan la dilación en el pago de obligaciones con la toma explícita de crédito.

Entre los atrasos más comunes, resalta el pago con demora de servicios públicos (agua, luz, etc.), en el que incurrieron dos de cada tres hogares con algún tipo de mora. Esta clase de atrasos ante situaciones económicas comprometidas suele encontrarse en otras encuestas sobre deuda de hogares. Sin embargo, el segundo motivo aguí detectado es el abandono de pago de cuotas de escuelas o institutos, que alcanza al 44% de los hogares que incurrió en atrasos. En otros relevamientos, suelen







Tabla 13. Atrasos en pagos según concepto

Jefe/a de hogar	Cuotas de crédito o tarjeta	Servicios públicos	Impuestos Escuela/ instituto		Salud	Alquiler
Masculino	32%	62%	8%	54%	8%	10%
Femenino	33%	63%	26%	38%	27%	8%
Total	33%	63%	20%	44%	20%	9%

N = 148 (hogares que se atrasaron en los pagos)

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta realizada para este estudio.

aparecer los impuestos y las tarjetas de crédito, en ese orden¹²⁵. Aquí estos motivos ocupan el cuarto y tercer lugar, respectivamente. Este cambio de relevancia puede deberse a la fuente de recolección de información, que preanuncia el interés centrado en la educación, o efectivamente está detectando un problema relegado en otros escenarios.

Según la información recabada, existen diferencias en torno a los atrasos respecto del género de quien aporta la mayor parte de los ingresos (tabla 13). Los hogares con jefes masculinos tienden a atrasarse más en el pago de las cuotas de las instituciones educativas —coincide con que son hogares que parecen tomar más deuda por este motivo—, mientras que aquellos con jefa mujer

parecen tener mayor propensión a atrasarse en el pago de servicios de salud y medicina.

La toma de deuda supone una acción más explícita por parte del hogar que el atraso, que supone una omisión de actuar. Encontramos que siete de cada diez hogares usaron crédito de algún tipo. Este valor es levemente mayor si consideramos el período completo de la pandemia. Parece existir mayor proporción de hogares con jefa mujer que toman deuda, una diferencia que se magnifica en los tres meses previos a la realización de la encuesta (agosto, septiembre y octubre de 2021).

Respecto de las razones para tomar deuda, resalta en particular la caída de ingresos del hogar, que obliga a compensar

¹²⁵ Por ejemplo, Francisco Cantamutto et al. (2021), *Informe sobre endeudamiento en hogares de Ba-hía Blanca. Encuesta 2021*, Documento de Trabajo n.º 29, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (IIESS), https://iiess.conicet.gov.ar/images/publicaciones/DocumentoN29.pdf; y Cantamutto, coord. (2021).







Tabla 14. Motivo del endeudamiento

Jefe/a de hogar	Caída de ingresos	Emergencia	Oferta atractiva	Pérdida de empleo	Cerró negocio propio	Inversión productiva	Mejora bienes
Masculino	49%	31%	14%	21%	6%	4%	1%
Femenino	45%	42%	18%	34%	12%	3%	3%
Total	47%	37%	17%	29%	10%	4%	2%

N = 191 (hogares con deuda)

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta realizada para este estudio.

mediante el recurso del crédito (tabla 14): casi la mitad de los hogares endeudados alegó este motivo. Se trata de un hallazgo preocupante, compatible con la argumentación respecto de la financierización durante el neoliberalismo, por la cual los hogares pierden ingresos y lo compensan mediante el crédito, lo cual resuelve la necesidad actual pero, como se ha explicado, se transforma en una carga para el período inmediato posterior. El endeudamiento se vuelve una alternativa compensatoria de los bajos salarios; sin embargo, para enfrentar gastos cotidianos se suele recurrir a deuda en peores condiciones, lo cual vulnera aún más la propia situación. Encuestas de deuda en Chile y México indican hallazgos semejantes¹²⁶.

Justamente, el siguiente motivo en importancia fue resolver una urgencia o problema familiar, es decir, una eventualidad im-

prevista que requirió de fondos extra. Esta situación parece afectar más a hogares a cargo de mujeres. La falta de ahorros disponibles obliga a endeudarse para resolver la situación. Uno de cada tres hogares tuvo que recurrir al crédito por esta clase de imprevistos, asociados a una situación financiera de escasa holgura.

El tercer motivo es la pérdida de empleo por parte de un integrante del hogar. Esta razón es notable en el caso de los hogares a cargo de mujeres. Es compatible con el primer motivo, en el sentido que supone una precariedad en el acceso a ingresos estables. El quinto motivo en orden de relevancia, que es el cierre de un negocio propio, aporta en una dirección semejante.

La interpretación de los motivos restantes es diferente. El cuarto fue aprovechar una oferta financieramente atractiva, lo cual

¹²⁶ Para Chile, ver Pérez-Roa y Gómez Contreras (2020). Para México, ver Díaz, Sosa y Cabello (2019).







implica una sofisticación en la gestión de ingresos y gastos, que permite tomar deuda para lograr una ventaja en términos de precio final —sea por un descuento, por pago de cuotas u otra—. Se supone que esta sería una gestión propia de hogares con educación financiera. Asimismo, entraña una situación no comprometida desde el punto de vista de los ingresos, pues se puede tomar deuda para aprovechar una oferta, y no por necesidad.

Los últimos dos motivos alegados son la toma de crédito para financiar una inversión productiva —iniciar un negocio o similar— y para financiar el acceso a un bien costoso que implica una mejora en la calidad de vida —generalmente un auto o una casa nuevos—. En rigor, serían operaciones en que el uso del crédito tiene razonabilidad, pues permite abordar compras de otro modo inalcanzables. En el caso de la inversión, supone además un flujo futuro de ingresos que solventa la deuda. Ahora bien, de conjunto, estos dos motivos no problemáticos son una parte ínfima de las deudas.

Compatible con los hallazgos de otras encuestas sobre deuda de hogares, en general se encuentra que la toma de deuda no está explicada por operaciones de mejoría en las condiciones de vida (como supone el argumento de la inclusión financiera), sino por la resolución de urgencias y necesidades ante la caída de los ingresos. Se trataría más bien del hecho de que la precarización de la vida exige endeudarse para poder seguir adelante. De esta manera, la vulneración de derechos humanos constituye un determinante en el endeudamiento.

Respecto de las fuentes de crédito, de forma consistente con otras encuestas sobre la materia¹²⁷, las tarjetas de crédito son la principal vía de acceso a deuda, seguido de los préstamos de familiares o personas cercanas (tabla 15). Los bancos ocupan el tercer lugar. En todos los casos, los hogares a cargo de mujeres parecen mostrar mayor propensión a estas fuentes que los que están a cargo de hombres. Lo mismo ocurre con la cuarta fuente de crédito, que es el fiado en comercios. Los hogares a cargo de hombres muestran una mayor propensión, aunque leve, a recurrir a fondos de prestamistas informales, de casas de préstamo y del Estado, que componen las tres fuentes de menor uso en la muestra. Debe considerarse que los prestamistas informales y las casas de préstamo suelen tener las peores condiciones de contrato de crédito, con tasas de interés más elevadas y plazos más comprometidos.

¹²⁷ Para Argentina, ver Wilkis (2021). Para México, ver Díaz, Sosa y Cabello (2019), e Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (INEGI) (2021), "Encuesta Nacional sobre las Finanzas de los Hogares (ENFIH) 2019", https://bit.ly/36xcxq0.









Tabla 15. Fuente de crédito

Jefe/a de hogar	Banco	Tarjeta de crédito	Fiado en comercios	Estado	Familia o personas cercanas	Prestamista informal	Casa de préstamos
Masculino	26%	51%	5%	6%	36%	10%	5%
Femenino	28%	60%	14%	5%	40%	8%	3%
Total	28%	57%	11%	6%	38%	9%	4%

N = 191 (hogares con deuda)

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta realizada para este estudio.

En términos del peso de estas deudas en los ingresos del hogar, más de la mitad de las respuestas indicaron que se trataba de un tercio o menos del total de lo que se gana, lo que supone una situación manejable (gráfico 7). En el lado opuesto, uno de cada cuatro hogares con deuda indicaron que los pagos suponían la erogación de casi todos los ingresos o incluso más que ellos. Se trata de una situación delicada, financieramente insostenible. El 22% de los hogares que contraen deuda se ve ante la posibilidad certera de que los pagos

comprometan otros gastos, es decir, compitan con otros usos vinculados a la realización de derechos humanos, como el acceso a educación de calidad y la permanencia en el sistema educativo. En principio son mujeres jefas de hogar las que están en una situación más comprometida en este sentido, pues componen todos los casos donde las deudas exceden los ingresos. En el rango donde los pagos ocupan casi la totalidad de los ingresos, son los hombres jefes de hogar los que tienen mayor presencia.

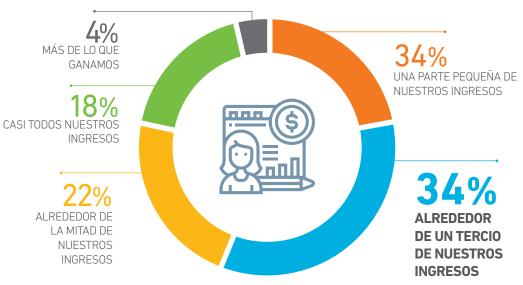








Gráfico 7. Proporción de los ingresos destinada al pago de deudas y atrasos



N = 191 (hogares con deuda)

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta realizada para este estudio.

Respecto de las formas de afrontar el problema de la deuda, cerca de la mitad de los hogares respondió que su solución fue reducir sus consumos habituales y/o suntuarios (gráfico 8). Se trata de ajustes en el acceso a bienes y servicios que tienen por objetivo liberar ingresos para atender los pagos de la deuda. No hay en este punto necesariamente un conflicto con la realización de derechos humanos.

Ahora bien, este no es el caso de la tercera estrategia para afrontar los pagos, que se trata del consumo de menos o peores alimentos, al que un tercio de los hogares con deuda alegó recurrir. La deuda pone así en tensión el derecho a la alimentación. Las siguientes alternativas para cubrir los pagos son la toma de otro empleo (28%) —o

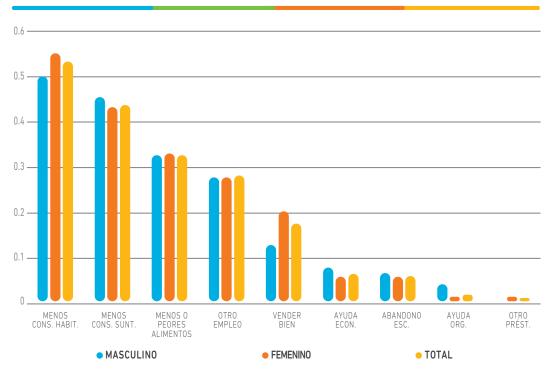
el ingreso al mercado laboral de otro u otra integrante del hogar— y la venta de bienes (18%). Los hogares a cargo de mujeres parecen tener mayor propensión a recurrir a la descapitalización.

El abandono de los estudios por parte de algún integrante del hogar como forma de afrontar a los pagos de deuda afectó al 6% de los hogares endeudados. Este sería un caso explícito en que la deuda ocasiona de manera directa la vulneración del derecho humano a la educación. No hay asociación inmediata entre el abandono de la institución educativa y el ingreso al mercado laboral, de modo que parece que el abandono tiene por principal efecto el ahorro de los gastos asociados a la escolaridad, y no necesariamente la provisión de mayores





Gráfico 8. Forma de resolver los compromisos de pago de deuda



N = 191 (hogares con deuda)

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta realizada para este estudio.

ingresos. Esta clase de comportamientos puede quedar observada en encuestas oficiales como propia de la población inactiva, y muchas veces son registrados como "ni ni" (ni estudia ni trabaja).

Los recursos de la ayuda estatal (7%) o de alguna organización (2%) son alternativas relativamente poco utilizadas pero presentes para lidiar con la deuda. Específicamente en lo relativo al Estado, no parece estar teniendo un rol particularmente activo en la resolución directa de los problemas de endeudamiento de hogares, por fuera de regulaciones generales que pueda aplicar al sistema financiero.

Resistencias y alternativas

El endeudamiento de los hogares suele ser tomado como un proceso particular, retraído a la esfera íntima, personal o familiar y, por ende, carente de resoluciones sociales. Esto está asociado de un modo directo 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 obligar a los hogares —más allá de los contratos— a cumplir con sus compromisos.







En este sentido, los pagos de deuda pueden poner en riesgo las condiciones de vida de la población, al competir con otros usos que garanticen el cumplimiento de los derechos humanos. Los problemas de acceso a trabajo digno y bien remunerado repercuten en dificultades para cubrir con los gastos asociados a la realización de derechos, lo que multiplica esos problemas en el tiempo. Si por un lado se pueden renegociar condiciones con el propio acreedor, en los hechos encontramos que se suele optar por trabajar más horas —o tomar más trabajo, incluso en peores condiciones— o privarse de consumos diversos para cubrir las obligaciones de la deuda. El abandono de las instancias de educación no tiende a ser la opción más a mano, pero existe cierto riesgo en este sentido. Se trata de una solución individual, caso a caso, que omite las condiciones de generalidad en las que ocurre el problema.

Por tal motivo, **la primera medida relevan- te para buscar alternativas es reponer el carácter social del endeudamiento de los hogares**. Como lo pusieron las organizaciones feministas, "hay que sacar a la deuda
del clóset" 128. Se trata de una realidad compartida en el mundo, a nivel de cada país, y
toda la evidencia indica que su fundamento
último está en la creciente desigualdad
del ingreso y el deterioro de los salarios y
asignaciones. En el mismo sentido opera

la creciente privatización de bienes y servicios, cuyo peso en el gasto de los hogares genera más dificultades sobre los limitados ingresos. A pesar de ello, suele primar una aproximación individual, que es necesario desplazar.

Las discusiones públicas, la sensibilización de las organizaciones y los estudios e informes especializados suelen ayudar a que el problema cobre dimensión. Poner a disposición información clara no es una trivialidad. La organización colectiva y las movilizaciones callejeras son en última instancia mecanismos pedagógicos de resistencia muy relevantes, que tienen capacidad real de incidir sobre las políticas públicas del Estado. Así lo demuestran —con diferentes alcances y resultados— las movilizaciones en Chile, Colombia y Costa Rica.

La mejora en los ingresos populares es clave para evitar que se recurra a la deuda para lidiar con gastos corrientes, como hacerse responsables de su propia educación. Mejorar los salarios, las condiciones de empleo y las transferencias a hogares vulnerables, así como 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 aumentan el ingreso disponible. Toda legislación y fiscalización que mejore los ingresos









© Eneas De Troya

de los hogares combate el endeudamiento y protege la educación.

El Estado puede regular las tasas de interés para reducir el impacto de la deuda, pero dado que gran parte del crédito de los hogares 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. La solución de la ortodoxia es mejorar el acceso de los hogares mediante la "inclusión financiera", lo que en los hechos no parece resolver el problema de fondo, sino cambiar a los acreedores. La posibilidad de descontar gastos educativos o deudas educativas en el pago de impuestos puede

ayudar, aunque por un lado puede servir de argumento para sostener la privatización de la educación y, por otro, ser regresivo en términos distributivos (descuentan más quienes más gastan en educación, que suelen ser quienes más ganan). El uso de créditos para los hogares, incluso los subsidiados por el Estado, parece ser un fracaso en la región. En cambio, el uso más amplio de becas puede ser una forma de aliviar estos gastos, contemplando no solo los aranceles de las instituciones sino también otros costos asociados.

El Estado puede fomentar mecanismos selectivos de alivio de deuda, apuntando específicamente a la deuda educativa,













© Gates Foundation

sea esta pactada con instituciones educativas, con la banca privada o con la banca pública. Puede también brindar alivios de deuda a segmentos sociales particularmente afectados. En general, las mujeres y las personas LGBTIQ+ tienden a encontrarse en peores condiciones laborales, lo cual lleva a un peor acceso al financiamiento y a mayor necesidad de recursos, combinación que hace que se endeuden en malas condiciones. Un ejemplo es el reciente programa "Desendeudadas", de la provincia de Buenos Aires (Argentina), que consiste en la recompra de deuda de mujeres jefas de hogar con prestamistas, otorgándoles a cambio un nuevo crédito con tasas de interés bajas y algún grado de quita.

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.

De modo que una salida relevante a este problema es avanzar en la provisión pública y gratuita de esos bienes y servicios, incluyendo aquí los vinculados a la educación. La desmercantilización de la educación —más allá del valor que en sí misma tiene— reduce la presión de gasto sobre los hogares, con lo cual incluso a iguales niveles de ingresos la presión del endeudamiento sobre los hogares es menor.





Consideraciones de conjunto y recomendaciones

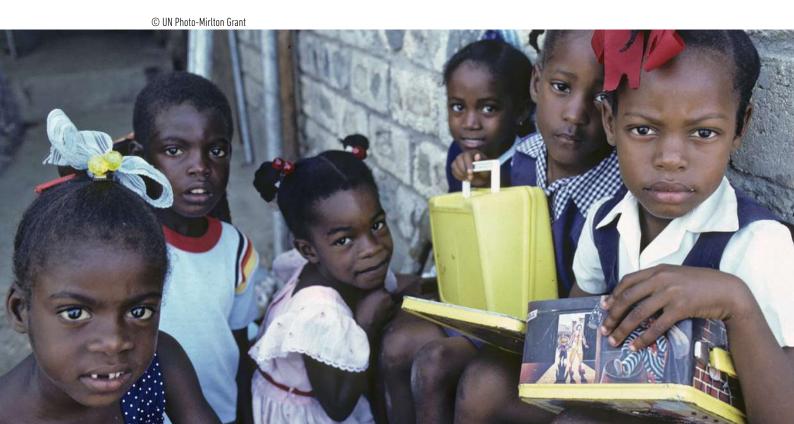


n rasgo predominante del capitalismo neoliberal es la financierización, es decir, el dominio de las finanzas sobre las economías, producida a partir de la preponderancia tanto de los actores financieros como de sus lógicas de funcionamiento. La deuda ha actuado como un mecanismo a través del cual se expresaron al mismo tiempo la ofensiva de clase y el disciplinamiento de los sujetos. El uso de crédito por parte de los Estados y de los hogares permite sortear la falta de ingresos en un primer momento, pero profundiza ese mismo problema en el futuro —cuando debe pagarse 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, en otras ocasiones, que los Estados adoptan políticas y los hogares comportamientos asociados a preservar el acceso a crédito, aceptando sus demandas incluso sin que estas aparezcan como condiciones explícitas.

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

Las deudas públicas y el derecho humano a la educación

El Estado es el principal garante del derecho a la educación y el principal responsable de proveer una educación pública, gratuita, inclusiva, de calidad, para todas y todos, a lo largo de toda la vida. Estas obligaciones están plasmadas en múltiples instrumentos de derechos humanos, así como en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 de la Agenda de Educación 2030 (E-2-30DS-4).









Para cumplir con estos compromisos, es fundamental que los Estados cuenten con recursos suficientes. Sin embargo, las reformas neoliberales les hicieron perder fuentes de recaudación, al eliminar impuestos —especialmente los progresivos— y al mismo tiempo limitar otras herramientas de política económica, lo que incentivó a los Estados a recurrir a más crédito.

La toma de deuda puede cubrir necesidades fiscales en un momento del tiempo, al proveer liquidez. En los subsiguientes períodos, no obstante, la deuda misma se vuelve una fuente de pérdida de recursos, cuando debe ser pagada. Esto 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, superaron la inversión en salud, y en 36 de ellos, la destinada a educación.

De hecho, la deuda pública ha crecido en todo el mundo en las últimas cuatro décadas. Los países de 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 en 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. Sin embargo, este rol es a menudo subrepticio y presentado como derivado del "humor del mercado". Su poder es estructural, no se presenta de manera explícita, pero genera problemas fiscales y en el mercado cambiario y financiero, así como incertidumbre en las poblaciones.

En ese proceso, ganaron relevancia los organismos internacionales de crédito, que, a través de sus auditorías y condicionalidades, coordinan el acceso al crédito





y expresan los intereses de los acreedores. Entre los organismos internacionales de crédito, el FMI fue el más prominente, estableciendo prioridades de política pública y marcando la estabilización macroeconómica por encima de cualquier otro objetivo, lo que impactó el financiamiento de los derechos, incluido el derecho a la educación. En un sentido semejante operaron en ALC el Banco Mundial, el BID y la CAF, que además de coincidir en la definición de los objetivos principales con el FMI, financiaron proyectos específicos en materia educativa, con lo que alteraron las prioridades nacionales al introducir sus propios criterios.

El pago de la deuda en los 80 obligó los países de ALC a especializarse en la producción de exportables que no siempre responden a las necesidades de los pueblos de la región. Las dos especializaciones más comunes están basadas en el aprovechamiento de recursos naturales abundantes —que no demanda grandes cantidades de fuerza de trabajo— y en la mano de obra barata, con bajos niveles de calificación. Al no requerir grandes contingentes de trabajadores y trabajadoras calificados para producir, estos sectores económicos no generaron una demanda generalizada por educación de calidad. Esta asociación entre deuda, especialización productiva y educación no es evidente, y por ello resulta relevante marcarla: el cambio en la estructura productiva basado en el pago de la deuda

orientó las economías hacia especializaciones que no demandan gran cantidad de personal formado. Así, no hubo interés particular de las empresas por invertir en educación.

La década de los 90 terminó con una serie de crisis de deuda que afectó a gran parte de los países de ALC. Al inicio del nuevo siglo, se redujo el peso de los créditos, pero este proceso volvió a detenerse a partir de la crisis de 2008. Se calcula que la deuda pública de la región alcanzó el 78% del PIB en 2020, año en el cual se destinaron para su pago 95 000 millones de dólares. Según se pudo evaluar en este informe, en el caso de ALC, existe una correlación negativa entre los gastos asociados a la deuda pública y la inversión pública en educación; es decir, cuando unos suben, la otra baja. Si se mira la región en promedio, el peso de la deuda ha aumentado cuando se comparan los períodos 2011-2015 y 2016-2020 (31% si se mide respecto del PIB, 30% respecto del gasto público). La inversión educativa, a su vez, presentó una retracción en el mismo período (2% en el indicador respecto del PIB, 4% respecto del gasto público total). 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 (asignar entre un 15% y un 20% del gasto público nacional y entre un 4% y un 6% del PIB para







la educación). 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, ellas pierden oportunidades de trabajo decente en el sector público, ya que la educación es una de las ramas económicas con mayor presencia de trabajo femenino. En tercer lugar, ante un presupuesto insuficiente, parte de las tareas de cuidado que el sistema educativo cumple son cubiertas por los hogares, lo que recae de mayor manera sobre las mujeres.

También se exploró la relación entre los recursos destinados al pago de la deuda y los utilizados para financiar la educación. Respecto de los pagos de deuda, se los evaluó en relación a su peso en el PIB y en relación a las exportaciones. Estos valores se compararon con las metas mínimas de inversión estipuladas en el ODS-4. Aunque existe una amplia variedad de situaciones nacionales, en promedio, los países que cumplen las metas del ODS-4 tienen mejores indicadores de deuda externa que aquellos que no las cumplen: tiene menor peso en el PIB (52%) y en las exportaciones totales (171%). Inversamente, los países que incumplen sistemáticamente las metas tienen en promedio peores

indicadores de deuda externa: muestra un mayor peso en el PIB (83%) y respecto de las exportaciones (254%). Esta evidencia parece convalidar el argumento presentado, que indica que mayores niveles de endeudamiento externo generan mayor riesgo sobre la inversión pública en educación, y comprometen por lo tanto la realización del derecho humano a la educación.

Cabe destacar que los tres países latinoamericanos con mayor deterioro en la relación deuda-educación en el último lustro fueron Argentina, Ecuador y Honduras, justamente los únicos en la región que firmaron acuerdos con condicionalidades fuertes con el FMI. Así, es posible afirmar que este organismo genera impactos en el sector educativo, al definir como su objetivo central la estabilización macroeconómica, para lo cual entiende que es prioritaria la reducción del gasto público. Esto obliga a los Estados a realizar ajustes en diversas áreas, incluyendo la educación. Este hallazgo del informe es relevante, toda vez que no siempre se vincula al FMI con el problema del financiamiento de la educación.

En general, vale remarcar que el peso de los organismos internacionales de crédito no pasa necesariamente por la cuantía de los préstamos, sino por las condicionalidades que suelen tener asociadas. El Banco Mundial logra imponer sus criterios y prioridades en materia educativa con 50 proyectos vigentes en la región, que





explican apenas el 0,2% de la deuda pública regional. A diferencia del financiamiento específico del BM —como también sucede con el BID o la CAF—, los préstamos del FMI no tienen asignación directa al área educativa. 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, pero 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 de acuerdo a los intereses de los acreedores privados para sostener el acceso a su crédito. Esto es especialmente cierto para economías de tamaño medio. Durante la pandemia, los países de la periferia mundial trataron de evitar participar en iniciativas de suspensión de pagos de deuda para evitar enviar una señal de incapacidad de pago, porque esto les limitaría el acceso a nuevos fondos.

Los Estados intentan preservar cierta credibilidad o reputación para poder sostener



© Ana Rey

su financiamiento. Esto hace, por ejemplo, que 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. se encuentran distintos escenarios. En momento 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 ese crecimiento económico se desacelera: en los últimos siete años, el alza en los servicios de deuda —total y, en menor escala, multilateral— desplazó la inversión en educación. De modo que justamente cuando las condiciones de 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 organismos multilaterales e indirectas con la deuda de conjunto, pueden tener mayores impactos que el pago en sí mismo.

A la vista de este escenario, se consideran las siguientes recomendaciones para limitar los efectos perniciosos de las deudas soberanas sobre el derecho a la educación:

- ➤ Es necesario contar con un marco articulado de manejo de las deudas soberanas, que involucre a los diferentes 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 en la gestación de los problemas del endeudamiento.
- ➤ Se deben coordinar soluciones entre los países deudores y los organismos multilaterales, acreedores oficiales bilaterales —dentro y fuera del Club de París— y acreedores privados.







- 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 la normativa del Estado de derecho.
- Es importante contemplar procesos de auditoría participativa, es decir, la intervención de la sociedad civil en la investigación de las deudas vigentes.
- En aquellos casos en que el crédito oficial sea acompañado por requerimientos de políticas, se deben contemplar las demandas y prioridades locales, los compromisos de derechos humanos de los Estados y la legislación 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, así como la consulta a la sociedad civil

Una alternativa de alivio relevante para este informe es el canje de deuda por educación. Esta mecánica 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.

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, y 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 limitar los servicios de la deuda genera un excedente relevante que se podría destinar al cumplimiento de las metas del ODS-4, vinculado al derecho humano a la educación. El ejercicio indicó que esta transferencia habría significado aumentar la inversión en educación en un 1,2% del gasto público total regional en el período 2011-2015, y en un 5% entre 2016 y 2020. De modo que 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

Las deudas también impactan de manera evidente en los hogares, donde viven las personas directamente afectadas por los cambios que fomenta la financierización. Estos impactos han ido de la mano de un aumento de la desigualdad en las últimas cuatro décadas, y de la pérdida de participación de la clase trabajadora en la distribución del ingreso. Aunque ALC se ha visto muy fuertemente afectada, esta es una tendencia mundial, fruto de 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 del mundo en cuanto al reparto de la rigueza. El 10% más rico de su población captura el 77% de la riqueza total de los hogares, el 40% que le sigue capta el 22%, mientras que la mitad más pobre de la población apenas posee 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 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 de mediano y largo









plazo. La obligación de responder por el crédito hace que los hogares adecúen sus comportamientos a tal fin.

La expansión del crédito en los hogares es una respuesta a la creciente brecha entre lo que ganan y lo que necesitan para vivir. Además de tener menores ingresos y más precarios, una proporción creciente de los bienes y servicios necesarios para la vida han sido privatizados, y ahora son provistos mayoritariamente por empresas privadas, con lo cual los hogares deben pagar por obtenerlos.

En el caso que nos compete, la creciente mercantilización y 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 el crédito viene a subsanar, sino por la propia deuda contraída, que retira recursos disponibles precariza aún más las condiciones de vida.

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

A pesar de ello, los organismos multilaterales de crédito vienen insistiendo desde hace dos décadas en la importancia y en los beneficios de la inclusión financiera.

Su visión se puede resumir en que más crédito abre un camino de salida de la pobreza, al financiar inversiones productivas que de otro modo no se podrían realizar. Por eso mismo, invierten en estrategias que profundicen el alcance de las finanzas sobre los hogares y las vidas de las personas.

La inclusión financiera ha avanzado en etapas sucesivas que se solapan entre sí y no transcurren a la vez entre los distintos países. La bancarización del pago de los salarios y la privatización de fondos de retiro fue un primer impulso, limitado a trabajadores y trabajadoras contratados bajo condiciones de formalidad. El comercio minorista en cadenas de supermercados y de electrodomésticos cumplió un rol clave al 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 alcanzó a una población de muy bajos ingresos. Estas transferencias funcionan como una garantía, lo que permite a los y las beneficiarias tomar crédito de diversas fuentes, incluyendo el propio Estado.

La expansión de la cobertura financiera es vista como el triunfo de un tipo de racionalidad según la cual las personas se deben esforzar por sostener una reputación, un perfil de crédito de "buenos pagadores". Esto vale incluso si no han tomado crédito, porque así se resguardan ante la posibilidad de necesitarlo. De esta forma, las personas se autocontrolan, se imponen una disciplina que se ordena no de acuerdo con sus propias necesidades, sino con lo que los acreedores podrían requerir. Los sujetos "viables" para las finanzas deben ordenar sus consumos y ahorros en el tiempo, de modo que si no pueden cubrir sus necesidades hoy, se puedan "prestar" a sí mismos en el futuro. La lógica se construye quitando toda responsabilidad al Estado y a la sociedad: cada quien sería "empresario de sí mismo" y debería hacer valer sus propias capacidades en el mercado. Bajo un discurso de autonomía, se somete a los individuos a una soledad absoluta, donde 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 mejora los ingresos futuros de las personas y, por lo tanto, su capacidad de "prestarse a sí mismas". El uso de la deuda para estos individuos-empresarios es un cálculo costo-beneficio distribuido en el tiempo: siempre que se invierta adecuadamente —por ejemplo, en educarse—, los rendimientos futuros pagarán lo que se pide hoy.

Esta narrativa viene a ordenar el caos social desatado 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 hecho que abandonen grandes áreas de intervención sobre lo común y pierdan su capacidad de aportar a sistemas más justos y equitativos. El mito de los individuos empresarios de sí mismos provee una racionalidad a la pérdida de lazos sociales comunitarios y estatales, al eliminar 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 deudor o deudora en soledad frente a sus créditos, obligándolo a esforzarse por cumplir, evitando toda acción que implique un vínculo colectivo.

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 costos asociados a la educación—, con acreedores informales —como prestamistas o casas de crédito inmediato— y 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— y en mejores condiciones financieras, por contar con respaldos de garantía.

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 —dado que tienen menos urgencias por resolver— privilegian las oportunidades de inversión o de financiamiento barato. Así, la deuda tiene impactos desiguales según las características de origen del hogar deudor. Todo indica que no es un problema de racionalidad, nivel



© Ministerio de Educación del Ecuador







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 de manera directa, el Estado debe garantizar la cobertura universal y gratuita de los costos indirectos de la educación —transporte, vivienda, alimentos, vestimenta, higiene y accesorios—, que son fundamentales para poder acceder al sistema y permanecer en él. Suele ocurrir, sin embargo, que ante la ausencia de esta oferta, los hogares asumen dichos costos con sus propios ingresos, mediante

mecanismos de donación o recaudación cooperativa, entre otras, y menos a través de deudas. Ahora bien, estos costos asociados muchas veces resultan prohibitivos para hogares de bajos ingresos, que deben arbitrar estos recursos limitados entre diversos usos básicos. 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.

La 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 los hogares cuya principal fuente de ingresos proviene de mujeres. En dos de cada cinco hogares donde alguien recibe educación formal surgieron inconvenientes para cumplir con los pagos asociados a la educación. Los problemas de pago ponen en riesgo la continuidad en el sistema educativo: lo mencionó uno de cada ocho encuestados. El abandono del sistema educativo por parte de personas adultas duplica el abandono de niñas, niños y adolescentes en estas situaciones. Incluso si la toma de deuda no está directamente vinculada a gastos educativos, su cumplimiento pone en problemas el ingreso de los hogares. Si bien no es la alternativa más usual, en algunas ocasiones un o una integrante del hogar debe salir del sistema educativo para 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 complicaciones 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 la provisión de crédito a los hogares 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

educativos a competir entre sí por la matrícula y, aún 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.

Un análisis de casos nacionales sobre educación superior indica que el financiamiento de la demanda a través de créditos educativos ha mostrado ser una fuente de impulso a la educación privada, pero además aumentó las erogaciones del Estado, al mismo tiempo que ha significado un negocio también para la banca privada. No está claro que el crédito educativo haya permitido mejorar el acceso a la educación. En Chile y Colombia ha resultado en un fuerte aumento del endeudamiento de los hogares, que no han podido atender a los pagos, lo que obliga al Estado a actuar. Fuertes protestas se han presentado en ambos países asociadas al endeudamiento educativo, de manera que es necesario 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



© Marcelo Camargo

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 obligar a los hogares —más allá de los contratos— a cumplir con sus compromisos.

Una primera medida relevante para buscar alternativas es reponer el carácter social del endeudamiento de los hogares.

Como lo pusieron 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 que el problema cobre dimensión.

La mejora en los ingresos populares es clave para evitar que se recurra a la deuda para lidiar con gastos corrientes.

Mejorar los salarios, las condiciones de empleo y las transferencias a hogares vulnerables, así como 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 aumentan el ingreso disponible. Toda legislación y fiscalización que mejore los ingresos de los hogares combate el endeudamiento y protege la educación.

El Estado puede fomentar mecanismos selectivos de alivio de deuda, apuntando específicamente a la deuda educativa, sea esta pactada con instituciones educativas, con la banca privada o con la banca pública.

Puede también regular las tasas de interés para reducir el impacto de la deuda, pero dado que gran parte del crédito de los hogares 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 hogares es la provisión privada de cada vez más bienes y servicios, que ocasiona una presión sistemática sobre sus ingresos.

De modo que una salida relevante a este problema es avanzar en la provisión pública de esos bienes y servicios, incluyendo aquí los vinculados a la educación. La desmercantilización de la educación —más allá del valor que en sí misma tiene— reduce la presión de gasto sobre los hogares, con lo cual incluso a iguales niveles de ingresos la presión del endeudamiento sobre los hogares es menor.



Co-financiado por:



EDUCACIÓNenVOZALTA promoción y responsabilidad social GPE Tronsformondo la educación



Realizado por:

