

Financiación de la igualdad en el gasto en educación

Un juego de herramientas para activistas

LOGOS e IMÁGENES

RECONOCIMIENTO.....	Error! Bookmark not defined.
INTRODUCCIÓN.....	4
Un mundo poscovid: responder a las crisis actuales y futuras	6
Resistir a las políticas de austeridad: las 4S.....	Error! Bookmark not defined.
MÓDULO 1. PARTIDA	10
RESUMEN DEL MÓDULO	Error! Bookmark not defined.
UNA PARTE JUSTA: 20 % DEL PRESUPUESTO O 6 % DEL PIB	Error! Bookmark not defined.
¿QUÉ MÁS COMPITE POR ESPACIO FISCAL EN EL PRESUPUESTO?	Error! Bookmark not defined.6
CARENCIAS EN EL GASTO GUBERNAMENTAL	Error! Bookmark not defined.8
MÓDULO 2. TAMAÑO	255
RESUMEN DEL MÓDULO	255
TAMAÑO DEL PRESUPUESTO GENERAL: POR QUÉ IMPORTA.....	266
ACCIÓN SOBRE LA JUSTICIA FISCAL.....	277
ACCIÓN SOBRE LA DEUDA.....	355
ACCIÓN SOBRE LA AUSTERIDAD	Error! Bookmark not defined.8
ACCIÓN PARA CAMBIAR MENTALIDADES.....	40
MÓDULO 3. SENSIBILIDAD	42
RESUMEN DEL MÓDULO	42
EQUIDAD EN LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN	43
UTILIZAR LA FÓRMULA DE FINANCIACIÓN PARA ABORAR DESIGUALDADES GEOGRÁFICAS.....	46
PRESUPUESTO CON PERSPECTIVA DE GÉNERO (GRB)	47
PRESUPUESTO INCLUSIVO DE LA DISCAPACIDAD.....	50
DESIGUALDAD Y PRESUPUESTOS DE EDUCACIÓN: INVERTIR EN LOS DISTINTOS NIVELES DE LA EDUCACIÓN ...	Error! Bookmark not defined.6
MÓDULO 4. ESCRUTINIO	60
RESUMEN DEL MÓDULO	60
SEGUIMIENTO DEL PRESUPUESTO A NIVEL ESCOLAR.....	Error! Bookmark not defined.8
ESCRUTINIO DEL GASTO PÚBLICO A LOS DISTINTOS NIVELES E IDENTIFICACIÓN DE BRECHAS	70
CONCLUSIÓN Y LLAMADA A LA ACCIÓN	71
ANEXO UNO: “FUNDAMENTOS DEL PRESUPUESTO”.....	73
ANEXO DOS: ACRÓNIMOS	76

RECONOCIMIENTOS

Este juego de herramientas fue investigado y escrito por Jo Walker (consultora independiente). María Ron Balsera dirigió el proyecto.

Maria Ron Balsera (Alianza TaxEd) y David Archer (ActionAid International), Luis Eduardo Pérez (Campaña Mundial por la Educación), Antonia Wulff y Jennifer Ulrick (Education International), Tamara Montalvo (Campaña Latino Americana por el Derecho a la Educación), Mercedes Mayol Lassalle (Organización mundial por la educación de la primera infancia), Sharlene Bianchi, Moumné Rolla and Paula Razquin (UNESCO) realizaron amplias aportaciones.

Agradecimientos especiales por sus aportaciones para Liz Nelson y Alison Schultz (Red de justicia fiscal) por su apoyo con las cifras fiscales, y a muchas coaliciones nacionales por la educación que aportaron sus historias y experiencias de su trabajo con problemas de financiación de la educación.

Este juego de herramientas también se construye sobre el amplio proceso ‘La financiación importa: un juego de herramientas para la financiación interna de la educación’ 2016, que atravesó un amplio proceso de consultas por lo que se debe el agradecimiento y el reconocimiento de todas las personas que realizaron aportaciones.

Este juego de herramientas es un proyecto conjunto entre la alianza Tax-Ed, con financiación de Education Out Loud. La alianza incluye a: ActionAid International, Education International, la Campaña Mundial por la Educación (CME), la Red por la justicia fiscal y la Alianza Mundial por la justicia fiscal.

Introducción

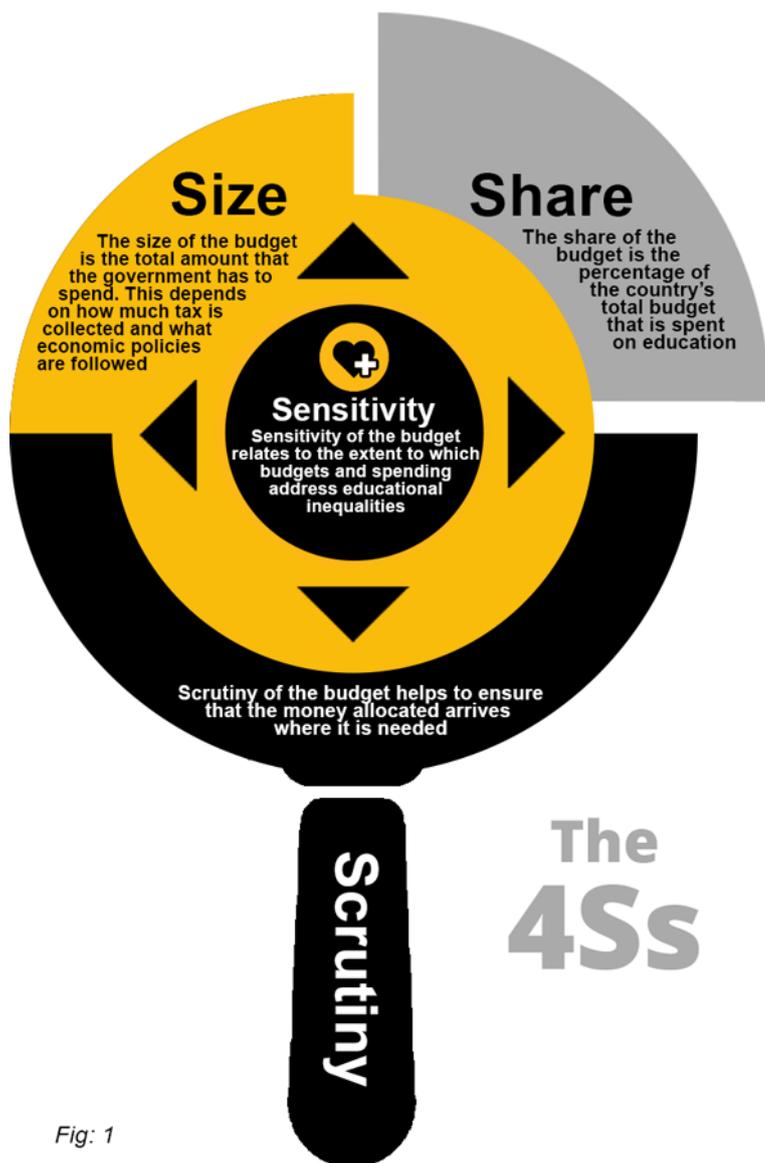


Fig: 1

Esto es una versión actualizada y adaptada de la publicación de 2016 producida por la Campaña Mundial por la Educación (CME), ActionAid International (AAI) and Education International (EI): “La financiación importa: un juego de herramientas sobre la financiación interna de la educación”.¹ El juego de herramientas tenía por objeto dar apoyo a la sociedad civil en su reivindicación y sus campañas por una financiación suficiente para cumplir con el cuarto Objetivo de Desarrollo Sostenible y garantizar el derecho a la educación.²

Esta versión actualizada ha sido adaptada en un punto medio de los ODS, frente al de un mundo que ha cambiado significativamente desde su primera edición. También establece una visión más audaz para la financiación de la educación, influenciada por los acuerdos actuales en la Cumbre de la educación transformadora de la ONU (Cuadro 3), enraizada en garantizar que la financiación puede apoyar la realización del derecho a la educación (Cuadro 1) y la aplicación de una visión más sólida sobre la descolonización de la financiación (Cuadro 2).

Cómo utilizar el juego de herramientas

El juego de herramientas está dirigido a organizaciones de la sociedad civil y sindicatos de profesores (a los que nos referiremos como “activistas por la educación” en el juego de herramientas). El juego de herramientas señala en más detalle la metodología de las 4S (ver figura 1) módulo a módulo. Esto lo complementa con ejercicios señalizados que están accesibles en línea. Estos ejercicios tienen la intención de que los lectores trabajen en ellos con algunas sugerencias sobre cómo adaptarlos a los entornos de los

talleres. Están destacados con los enlaces ‘pasar a la acción’.

¹ Education International, ActionAid y la Campaña Mundial por la Educación (2016). La financiación importa: un juego de herramientas para la financiación interna de la educación

CAMPAÑA MUNDIAL POR LA EDUCACIÓN. Véase: https://docs.campaignforeducation.org/resources/GCE%20Financing_Matters_EN_WEB.pdf

² Departamento de economía y asuntos sociales de la ONU. Objetivo de Desarrollo Sostenible 4. <https://sdgs.un.org/goals/goal4>

Cuadro 1. La educación como derecho humano: la responsabilidad de la financiación de la educación para ejecutar derechos

El juego de herramientas descansa sobre los cimientos de que la educación es un derecho humano fundamental. Las tendencias en la financiación y el gasto gubernamental deben verse y analizarse a través de esta lente. De hecho, los ingresos públicos y los presupuestos son uno de los principales medios por los que los gobiernos pueden cumplir con su obligación de garantizar el derecho a la educación.

Estos derechos aparecen en varios tratados de derechos humanos. Respecto a la financiación, el Convenio internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales, (ICESCR), por ejemplo, requiere que los Estados parte utilicen el máximo de recursos disponibles para lograr progresivamente varios derechos humanos, incluyendo:

- El artículo 13 del ICESCR señala que ‘los Estados parte del presente Convenio reconocen el derecho de todas las personas a la educación. Aceptan que la educación debe dirigirse al pleno desarrollo de la personalidad humana y el sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales’. También se comprometen con una educación primaria gratuita y con hacer progresivamente que la educación sea gratuita en el nivel secundario.
- El artículo 2 del ICESCR establece las obligaciones gubernamentales de habilitar la realización de los derechos y señala que ‘cada Estado parte del presente Convenio se compromete a dar pasos individualmente y a través de la ayuda y la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, al máximo de sus recursos disponibles, con la vista puesta en lograr progresivamente la realización plena de los derechos reconocidos en el presente Convenio por todos los medios adecuados, incluyendo en especial la adopción de medidas legislativas’.

En conjunto con la Declaración Universal de los Derechos Humanos (UDHR), la Convención de la Unesco contra la discriminación en la educación (CADE) y la Convención de la ONU sobre los derechos de la infancia (CRC), estos tratados de derechos humanos colectivos garantizan el derecho a una educación primaria obligatoria y gratuita, el derecho a una educación que sea universalmente accesible y progresivamente gratuita a nivel secundario y que esté disponible de forma igualitaria y que progresivamente sea gratuita al más alto nivel, el derecho a una educación de calidad, y el derecho a una educación sin discriminación que satisfaga las necesidades de los más marginados.

Una forma útil de observar el derecho a la educación es que debe estar disponible, ser accesible y adaptable. El concepto de las 4 As fue desarrollado por la Reportadora Especial de la ONU sobre el derecho educación, Katarina Tomaševski,³ y es una buena manera de evaluar y actuar respecto a los derechos humanos. Las 4 As pueden resumirse de la siguiente manera:

- Disponibilidad: la educación es gratuita, financiada por el gobierno, y existe una infraestructura adecuada y profesores formados, capaces de respaldar el suministro de la educación;
- Accesibilidad: el sistema educativo es no discriminatorio y accesible para todos, y se dan pasos positivos para incluir a los más marginados.
- Aceptabilidad: el contenido de la educación es relevante, no discriminatorio y culturalmente adecuado y de calidad; las escuelas son seguras y los profesores son profesionales;
- Adaptabilidad: que la educación pueda evolucionar con las necesidades cambiantes de la sociedad y contribuir a desafiar las desigualdades, como la discriminación de género, y que se puedan adaptar localmente para ajustarse a contextos concretos.

Debe indicarse que, aunque los principios centrales del derecho educación siguen inalterados, los actores deben interpretar constantemente y aplicar normas de derechos humanos que reflejen la realidad de sociedades diversas y siempre cambiantes. La pandemia de covid-19, el incremento del uso de la tecnología y el cambio climático son algunas de las causas de los cambios bruscos que ocurren en los sistemas educativos. Como parte de la 10ª consulta de la Convención de 1960 contra la discriminación en educación los Estados miembros señalaron nuevos problemas,

³ Tomaševski, K. (2001) Obligaciones de derechos humanos: hacer la educación disponible, accesible, aceptable y adaptable. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000173138>

así como barreras existentes al derecho la educación. Estos desafíos emergentes se plasmaron en un informe presentado por la Iniciativa de los Futuros de la educación de la Unesco, que pretende ampliar nuestra comprensión sobre el derecho educación hacia un aprendizaje de por vida manteniendo la naturaleza del aprendizaje y los espacios en los que aprendemos.⁴

Un mundo poscovid: responder a las crisis actuales y futuras

COVID 19 PANDEMIC
- HAS DEEPEENED THE -
EDUCATION CRISIS

**147 MILLION CHILDREN
MISSED OVER HALF
OF IN-PERSON
INSTRUCTION**
IN 2021-2022



**CLIMATE CHANGE WILL
THREATEN FURTHER
DISRUPTION**

**Entrenched inequities in
education have only
worsened during the
pandemic. Future crisis
will deepen this further**

Fig. 2

La pandemia de covid-19 ha dificultado aún más el alcance del ODS4. Los sistemas educativos se vieron seriamente afectados por las interrupciones y las clausuras de escuelas. Se calcula que 127 millones de niños se perdieron más de la mitad de su instrucción en las aulas entre 2020 y 2021.⁵ Aunque el efecto pleno de la pandemia de covid-19 no puede anticiparse todavía, las indicaciones prematuras señalan un aumento en los estudiantes que tienen que repetir un curso, lo cual puede incrementar las tasas de abandono. Esto ya ha conducido a una profundización de una crisis preexistente de desigualdad en la educación por género, raza, ingresos, patrimonio, discapacidad, etnia y ubicación.⁶ Las cifras de trabajo infantil han aumentado por primera vez en dos décadas.⁷ Las niñas se enfrentan a desafíos particulares, con aumentos en el número de embarazos y matrimonios prematuros registrados durante las cierres de escuela relacionados con la pandemia.⁸ Además, las largas horas de docencia y aprendizaje en línea han provocado impactos negativos en la salud mental de estudiantes y profesores⁹ y otros problemas sociales, como el abuso en línea sobre todo para niñas y mujeres¹⁰.

La pandemia ha detenido el progreso hacia el ODS4. Las futuras crisis, incluyendo las emergencias resultantes de la crisis climática también se espera que detengan el progreso si no se toman acciones preventivas. Volver a encaminarlo requerirá el redoblamiento de los esfuerzos globales, nacionales y locales. Esto debe respaldarse por un incremento en la financiación pública para educación. Sin embargo, los presupuestos educativos se enfrentan a una triple

amenaza: la espiral de la crisis de la deuda; una nueva ola de austeridad impulsada por el FMI, sobre todo en países de ingresos bajos y medios; y las nuevas presiones económicas por el empeoramiento del clima económico a nivel global. Esto amenaza con interrumpir los esfuerzos para realizar el derecho educación. También pone más presión en unos sistemas educativos ya crónicamente infrafinanciados, lo que conduce a la continuación de las violaciones del derecho educación, y el fracaso en lograr los objetivos de la educación global.

La realización de los derechos humanos conlleva derechos y obligaciones: de hecho, es responsabilidad del Estado respetar, proteger y lograr los derechos humanos. Esto significa que los gobiernos deben actuar ahora para superar estas barreras asignando los recursos suficientes. También implica que, en algunos países, como aquellos que se

⁴ UNESCO (2021). Reimaginar nuestro futuro juntos: un nuevo contrato social para la educación. Véase: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379707>

⁵ Departamento de economía y asuntos sociales de la ONU. Objetivo de Desarrollo Sostenible 4. <https://sdgs.un.org/goals/goal4>

⁶ Las estadísticas de esta sección se basan en el último informe de progreso del ODS4. Ibid.

⁷ ILO and UNICEF (2020). Trabajo infantil: estimaciones globales 2020, Tendencias y camino adelante. Véase <https://data.unicef.org/resources/child-labour-2020-global-estimates-trends-and-the-road-forward/>

⁸ Y. Min. (2021). How COVID-19 has impacted the SDGs in Africa. UN Africa Renewal. <https://www.un.org/africarenewal/magazine/august-2021/how-covid-19-has-impacted-sdgs-africa>

⁹ Irawan, A. W., Dwisona, D., & Lestari, M. (2020). Psychological impacts of students on online learning during the pandemic COVID-19. Véase <http://ejournal.radenintan.ac.id/index.php/konseli/article/view/6389/0>

¹⁰ McKinney, S. J. (2020). Covid-19 and Schools. Open House. Véase: <https://eprints.gla.ac.uk/225952/1/225952.pdf>

encuentran en situaciones de emergencia o en crisis crónicas¹¹, y países de bajos ingresos, donde conseguir los ingresos suficientes es un desafío, deben recibir apoyo para lograr este derecho. En el contexto actual, esto requerirá acciones respecto a la cancelación de la deuda, la justicia fiscal y, en algunos casos, a través de un incremento en la ayuda (armonizada con planes y objetivos nacionales).

Para lograr el derecho a la educación, en última instancia, debe ponerse el enfoque en la financiación interna. Durante los últimos 40 años la mayoría de reuniones internacionales y documentos políticos sobre la financiación de la educación se ha centrado en los préstamos de la ayuda internacional. Pero esto supone sólo el 3 % de la financiación de la educación a nivel global. Más del 97 % de los fondos necesarios para lograr el ODS4 deben provenir de los presupuestos internos¹².

Cuadro 2. Financiación de la educación

A menudo asumimos que los gobiernos nacionales controlan la financiación que dedican a la educación: eso sí podemos hacer que la causa de la educación sea atractiva, podemos convencer a ministerios de finanzas y jefes de Estado de que la financiación de la educación al nivel que es necesario va a transformar positivamente los sistemas educativos públicos. Pero en muchos países no es tan sencillo.

La arquitectura económica global, forjada tras la Segunda Guerra Mundial por instituciones como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial pueden influir en gran medida en la financiación que los gobiernos pueden dedicar para educación. El FMI realiza una evaluación cada seis meses de la salud económica de cada país, realizando previsiones y recomendaciones. Los países con ingresos altos pueden permitirse ignorarlos, pero muchos otros países se encuentran con que si ignoran los consejos del FMI su capacidad para atraer inversión extranjera se reduce. A pesar de algunos cambios en la retórica global, el asesoramiento político del FMI ha cambiado poco en los últimos 40 años. A cualquier país con un déficit o que se enfrente incluso a niveles moderados de deuda externa, se le recomienda llevar a cabo políticas de austeridad, recortando el gasto público.¹³

Debido a que la educación es uno de los puntos con gasto más alto en cualquier presupuesto gubernamental, a menudo la educación sufre. Pero los consejos del FMI tienden a ser específicos, sugiriendo recortes o congelaciones en las nóminas del sector público. En la medida en que los profesores son el grupo más grande de la nómina, la educación vuelve a sufrir: no hay dinero para emplear a más profesores (aunque hay carencia) y no hay dinero para pagar más a los profesores que ya están mal pagados. Al mismo tiempo, tanto el FMI como el Banco Mundial ofrecen más asesoramiento respecto a crear un entorno que promueva los negocios y que abran los países a la economía global, animando a la privatización y a las alianzas público-privadas, que generalmente benefician a las empresas multinacionales más poderosas, mientras que extraen dinero del presupuesto público y de los hogares para pagar a los inversores privados¹⁴.

Al contrario que la ONU, donde cada país tiene voto, los votos en el FMI se basan en las contribuciones financieras. Resulta difícil cambiar las políticas y directrices del FMI: para cualquier punto fundamental se necesita un voto mayoritario del 85 %. Pero como su mayor parte, Estados Unidos tiene más de 15 % de los votos, lo que supone un veto efectivo. Estas normas de votación se establecieron antes de que la mayoría de países africanos lograran su independencia. Son un legado de una era colonial y, en consecuencia, los países más ricos retienen el poder para dar forma a las economías de los países en de ingresos bajos y medios.

¹¹ Es importante comprender las crisis prolongadas, como en Somalia, donde más del 60 % del presupuesto para educación viene de recursos externos. Se pueden ver cifras similares en países como Yemen y Níger. CME (2022). Somalia: Formulario del Observatorio de la financiación de la. <https://campaignforeducation.org/en/resources/members-reports/project-learning-brief-somalia-education-financing-observatory-pilot-results>

¹² Education Commission (2016). The Learning Generation: Invertir en educación para un mundo cambiante. Véase https://report.educationcommission.org/wp-content/uploads/2016/09/Learning_Generation_Full_Report.pdf

¹³ ActionAid, Education International and Public Services International (2022) The Public Versus Austerity <https://actionaid.org/publications/2021/public-versus-austerity-why-public-sector-wage-bill-constraints-must-end>

¹⁴ ActionAid (2017). Tax, privatisation and the right to education. Véase: https://actionaid.org/sites/default/files/international_-_tax_privatisation_and_rte_report_-_summary_-_29.01.18.pdf

Otras instituciones globales también juegan un papel. El club OCDE de naciones ricas ha sido responsable de establecer las normas fiscales globales durante los últimos 60 años contribuyendo de esta manera al orden global actual que ve cómo grandes sumas de dinero abandonan los países de ingresos bajos y medios y se acumulan en paraísos fiscales. Los flujos financieros ilícitos que salen de África exceden en mucho los ingresos que llegan en ayuda.

La mayoría de gobiernos nacionales, siguiendo el consejo del FMI, han restringido los presupuestos para la educación, y los presupuestos que hacen tienden a ir al mayor coste de pagar los salarios de los profesores (que se encuentra normalmente entre el 75 y el 95 % del gasto en educación¹⁵). Existe una carencia de dinero para otros puntos de la educación y aquí es donde los donantes de ayuda pueden ejercer una importante influencia. Una de las consecuencias involuntarias de la agenda de 'efectividad de la ayuda' de París ha sido que los donantes trabajen juntos en consorcios o grupos coordinados sentándose a la mesa con los ministros de educación. En la práctica, a menudo existe una relación de poder distorsionada, en la que los grandes donantes tienen un gran poder para dar forma a las prioridades educativas en función de lo que están dispuestos a financiar, sin responsabilizarse de los resultados. La reforma educativa, que solía ser algo que se discutía públicamente en los parlamentos y dependía de la aprobación de nueva legislación, muy a menudo hoy en día se hace dependiente de un proyecto a 3 o 4 años financiado por un donante, dependiente de los intereses de un puñado de donantes poderosos, a puerta cerrada sin transparencia ni responsabilidad.

La descolonización de la financiación de la educación consiste en desafiar estas dinámicas de poder distorsionadas. Consiste en reconocer que la ONU debe establecer las políticas globales fiscales y de educación de una forma más inclusiva, participativa, transparente y democrática. Consiste en reducir el poder de las instituciones financieras internacionales para dar forma a la financiación disponible para la educación. Consiste en desafiar las dinámicas de poder en el desarrollo de las reformas educativas nacionales para garantizar que los gobiernos nacionales, en consulta con sus propios ciudadanos, dan forma a la dirección de su trayectoria, rechazando los consejos de donantes de agencias exteriores, convencidas de que son las que saben.

Resistir a las políticas de austeridad: las 4S

El juego de herramientas relanzado vuelve a posicionar la lucha por la financiación de la educación en este contexto. También se lanza en un contexto de medidas de austeridad crecientes en países de todo el mundo: Austerity Watch (la vigilancia de la austeridad) ha calculado que, en 2023, el 85 % de la población mundial, más de 6300 millones de personas, vivirán bajo condiciones de austeridad¹⁶. En este contexto, los activistas educativos no pueden enfocarse únicamente en las partidas presupuestarias, debemos luchar juntos para proteger los servicios públicos.

También se lanza ahora que la atención se traslada cada vez más a los recursos internos para proporcionar los derechos educativos; esperamos inspirar un enfoque en la movilización del 97 % de los recursos que sean internos (alejándonos del poder de los donantes que sólo aportan el 3 % de los recursos educativos y, sin embargo, a menudo tienen la mayoría del poder). La agenda financiera acordada en la Cumbre de la Educación Transformadora establece los cimientos para ello (ver Cuadro 3). En desarrollo de esta convocatoria, consideramos que ofrece una oportunidad para descolonizar la agenda de la financiación de la educación, lo que requiere resistirse al poder de las instituciones financieras internacionales, que a menudo refuerzan las dinámicas de poder neocolonial¹⁷, e ir más allá de la transferencia de recursos Norte-Sur para observar soluciones universales, sostenibles y sistémicas (ver Cuadro 2). También requiere una acción sobre los impuestos nacionales y globales; una acción sobre la deuda; y una acción para resistir las políticas de austeridad (incluyendo los recortes en las nóminas del sector público promovidas por el FMI). La descolonización de la financiación de la educación consiste en observar las dinámicas de poder en todos los niveles de la toma de decisiones, para garantizar un proceso democrático e inclusivo.

¹⁵ DFI (2015), Background Paper for EFA Monitoring Report. Trends in government expenditure for public education. Véase: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232476>

¹⁶ Ortiz and Cummins (2022). End Austerity: A Global Report on Budget Cuts and Harmful Social Reforms in 2022-25 Véase: <https://publicservices.international/resources/publications/end-austerity-a-global-report-on-budget-cuts-and-harmful-social-reforms-in-2022-25?id=13501&lang=en>

¹⁷ Se utiliza el término 'neocolonial' porque los poderes occidentales controlan desmesuradamente la toma de decisiones en el Consejo del FMI, mientras que sus decisiones influyen profundamente en el Sur Global.

Esperamos que esta agenda inspire a los movimientos, tanto nacionales como internacionales, a recuperar las 4S para realizar el derecho a la educación (véanse las figuras 1 y 3). El marco de las 4S ofrece un modo de avanzar que vuelve a centrar la financiación interna en el corazón de la materia y puede servir para catalizar una mayor inversión en educación mediante la resistencia a las imposiciones de políticas de austeridad. Esta agenda de las 4S ha sido reafirmada en la Declaración de Nairobi de 2018¹⁸ y, a nivel global, en la Cumbre de la Educación Transformadora de la ONU de 2022¹⁹.

Además, el incremento del tamaño, la partida, la sensibilidad y el escrutinio del presupuesto es fundamental para garantizar que las escuelas públicas cuentan con los recursos adecuados para realizar el derecho a la educación. Para lograr el ODS4, los países deben cumplir con sus obligaciones de proporcionar una educación pública gratuita y de calidad. Sin embargo, hay países en todo el mundo que no alcanzan a asignar el máximo de sus recursos disponibles. De hecho, los últimos años, hasta un 40 % de los países de ingresos bajos y medios-bajos han dado pasos hacia atrás reduciendo el presupuesto en educación (contra los principios 16 y 43 de los principios de Abidjan)²⁰. En el corazón de todo ello, también consiste en una visión de la educación pública como la única ruta para lograr el ODS4. Esto se encuentra en oposición a muchas voces que presionan por unas alianzas más sólidas con los actores privados para conseguir el ODS4; sin embargo, la evidencia demuestra que, en muchos casos, la privatización mina el progreso hacia una educación inclusiva, igualitaria y de calidad.

El resto de este juego de herramientas se enmarca en un proceso para recorrer los módulos de la agenda. A continuación, se resume brevemente.

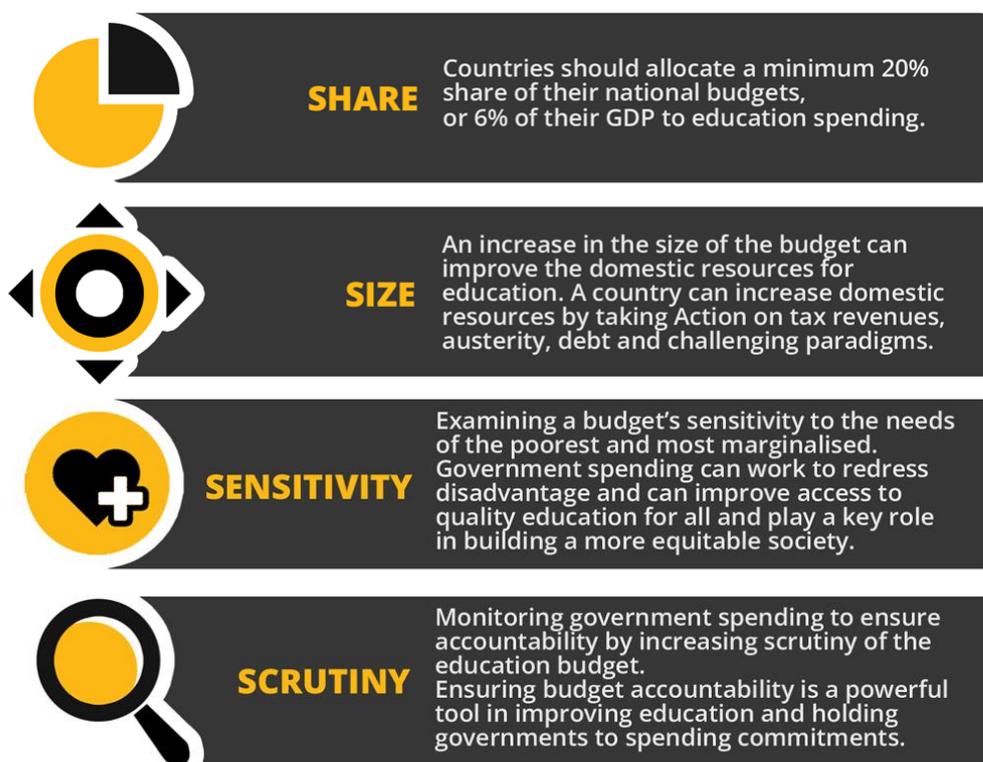


Fig:3

Cuadro 3. Cumbre de la Educación Transformadora: afirmación de los compromisos globales con las 4S

¹⁸ Nairobi Declaration and Call for Action on Education. See <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000263829>

¹⁹ Véase: <https://transformingeducationsummit.sdg4education2030.org/CTAFinance>

²⁰ Banco Mundial/UNESCO (2022) Education Finance Watch 2022. See: <https://www.unesco.org/gem-report/en/2022-efw>

En septiembre de 2022, los líderes mundiales se reunieron en la Cumbre de la Educación Transformadora de la ONU (TES) para identificar acciones que volvieran a encaminar la educación tras la pandemia de covid-19. La Cumbre supuso una oportunidad para elevar la educación a la parte superior de la agenda política global y para movilizar acciones para la recuperación de las pérdidas de aprendizaje relacionadas con la pandemia y relanzar los compromisos con el ODS4. En este contexto, el seguimiento financiero de la Cumbre concluyó con una llamada a la acción financiera del TES para que se invirtiera más, de forma más igualitaria y más eficiente en educación²¹.

Esto confirmó la metodología de las 4S respecto a la financiación interna e hizo un llamamiento por:

- ✓ **ACCIÓN SOBRE LOS IMPUESTOS:** incrementar el ratio impuestos-PIB a través de reformas fiscales progresivas y cambiar la manera en que se establecen las normas globales.
- ✓ **ACCIÓN SOBRE LA AUSTERIDAD:** las políticas de austeridad del FMI y la contención de las nóminas del sector público son el mayor obstáculo a los salarios y la contratación de profesores. Hay que cambiar el asesoramiento estándar.
- ✓ **ACCIÓN SOBRE LA DEUDA:** los países que dedican más dinero a devolver deuda que a la educación deben situarse a la cabeza de la cola para la cancelación/renegociación de la deuda. Se necesitan nuevos mecanismos para lograrlo.
- ✓ **ACCIÓN SOBRE LOS PARADIGMAS:** los ministerios de finanzas deben ver en la educación una inversión, no un coste de consumo.
- ✓ **ACCIÓN SOBRE LOS DERECHOS ESPECIALES DE GIRO:** una nueva emisión y redistribución de la divisa del FMI, igual que se hizo durante la pandemia de covid-19.

MÓDULO 1 PARTIDA

RESUMEN DEL MÓDULO

Este módulo se enfoca en la partida del presupuesto público asignado a la educación y pretende ayudar a los activistas por la educación a luchar porque sus gobiernos cumplan con estos objetivos recomendados internacionalmente.

²¹ Véase: <https://transformingeducationsummit.sdg4education2030.org/CTAFinance>

THE SHARE OF THE BUDGET IS THE PERCENTAGE OF THE COUNTRY'S TOTAL BUDGET THAT IS SPENT ON EDUCATION

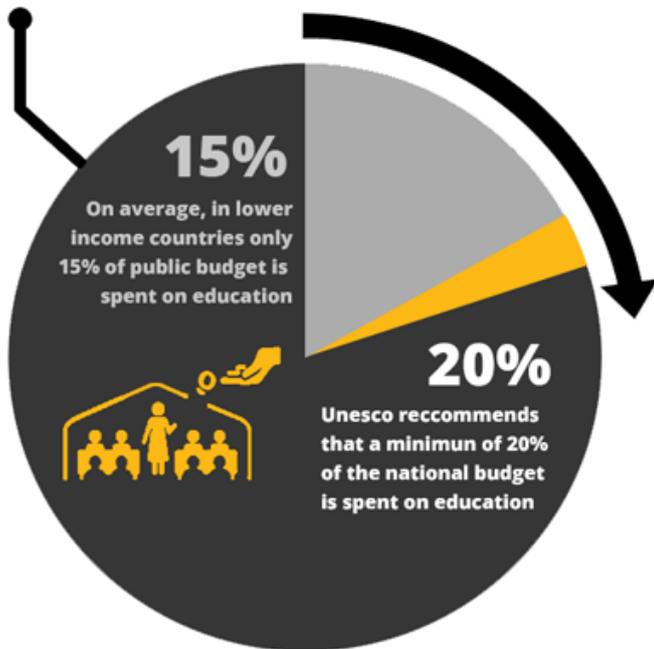


Fig: 4

El módulo ayudará a los activistas por la educación a:

- Explorar las tendencias financieras de los gobiernos y estudiar de qué manera la reducción de la financiación está amenazando la capacidad de los gobiernos para aumentar sus presupuestos.
- Generar conocimiento político²² en asuntos relacionados con las asignaciones presupuestarias, identificando la razón por la que la partida presupuestaria es importante y las razones que pueden impedir que los gobiernos asignen una partida justa a la educación, como la devolución de deuda. También observa las implicaciones de la falta de financiación pública sobre la desigualdad en términos de gasto por hogar y en el impulso de la privatización de la educación.
- Analizar las asignaciones presupuestarias de sus gobiernos a la educación y realizar cálculos básicos, desglosando el presupuesto total para identificar la cantidad dedicada a la educación frente a otras áreas, y observar el “gasto real” a lo largo del tiempo.

UNA PARTIDA JUSTA: 20 % DEL PRESUPUESTO O 6 % DEL PIB

Resulta fundamental que los gobiernos dediquen una partida suficiente del presupuesto interno general a garantizar una buena educación de calidad. Existe un consenso general en la comunidad internacional respecto a que los gobiernos deben asignar una cantidad mínima a la educación, que se remonta al Marco EFA de Dakar (con el compromiso inicial de que los gobiernos asignaran el 6 % del PIB a la educación, y el 20 % del presupuesto). Esto se reafirmó en el Marco para la acción Educación 2030²³, que consiguió el compromiso de los gobiernos a dedicar entre el 15 y el 20 % del presupuesto a la educación o, como alternativa, entre el 4 y el 6 % del PIB (aunque con una visión reducida que amplió el ámbito, introduciendo un umbral mínimo).

Los activistas de la sociedad civil y los sindicatos de profesores pidieron que se cumplieran el extremo superior de estos objetivos, es decir, el 20 % de la partida presupuestaria y el 6 % del PIB.

²² Véase el Observatorio de la financiación de la educación de la CME: <https://campaignforeducation.org/en/resources/members-reports/education-financing-observatory-efasom>

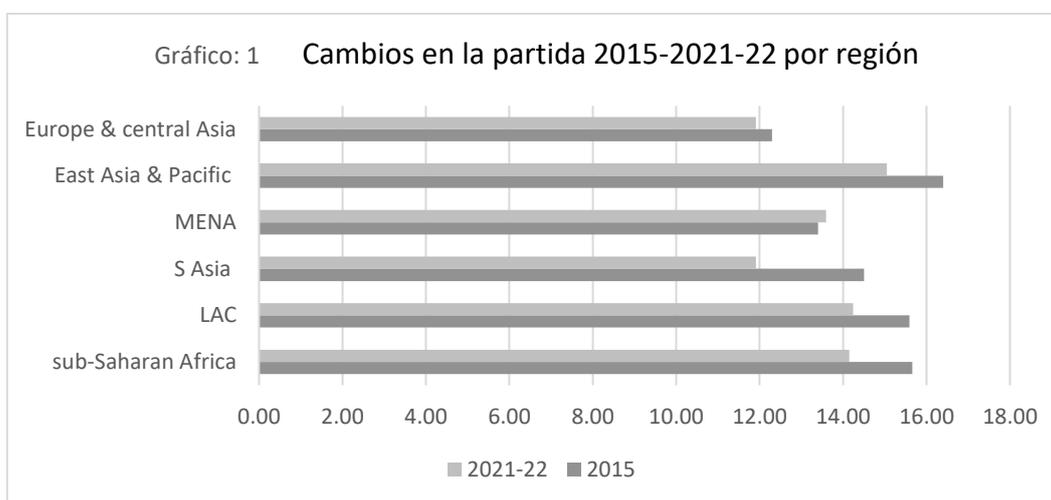
²³ Véanse las recomendaciones del Marco para la acción Educación 2030: https://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/education-2030-incheon-framework-for-action-implementation-of-sdg4-2016-en_2.pdf

El gasto medio en educación en 2021 fue tan solo del 14 % de la partida presupuestaria, y del 4,7 % del PIB. En países de ingresos bajos, tanto (LCI como LMIC) este promedio estuvo tan solo alrededor del 15 %²⁴. Aunque esto varía significativamente de un país a otro, como se muestra más abajo. Por ejemplo, Sierra Leona dedicó el 33 % en 2020. Nigeria, por ejemplo, tuvo el tercer gasto más bajo en educación como proporción del presupuesto (muy por debajo del 10 %)²⁵. Muchos otros países se quedaron cortos respecto a los objetivos internacionales, aunque no tan drásticamente.

HECHOS CLAVE

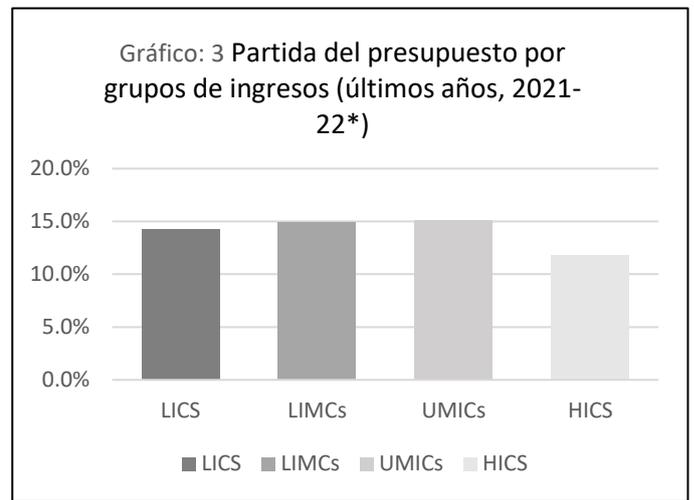
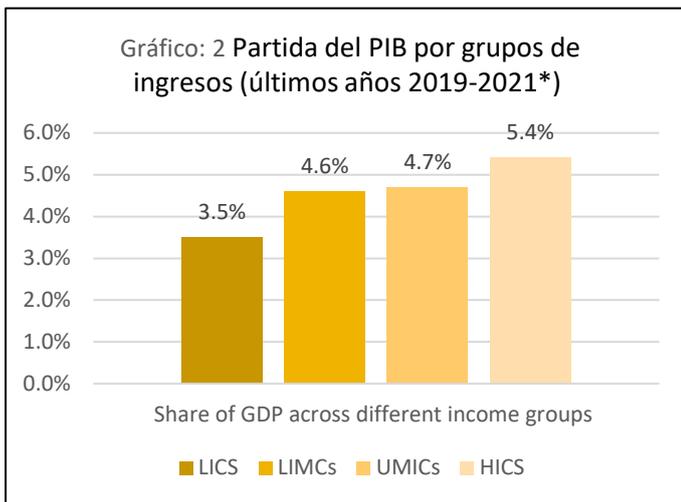
- A nivel global, alrededor de uno de cada tres países dedica menos del 4 % del PIB y menos del 15 % del gasto gubernamental total a la educación
- Solo uno de cada 10 países dedica un 6 % (o más) del PIB
- La mitad dedica menos del umbral mínimo del PIB del 4 %
- El 10 % de los países cumplen o superan la partida presupuestaria del 20 %
- Tan solo un cuarto de los países dedica entre el 15 y el 20 %; el resto de países (más de la mitad) dedican menos del 15 %

Fuente. Cálculos de los autores basados en los datos del Instituto de estadística de la Unesco (UIS; últimos años, 2021-2022)



²⁴ Datos del Instituto de estadística de la UNESCO (UIS; últimos años, 2021-22 en base a los datos de 180 países. See <https://uis.unesco.org/>

²⁵ Oxfam (2020). Fighting Inequality in the time of COVID-19: The Commitment to Reducing Inequality Index 2020. <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621061/rr-fighting-inequality-covid-19-cri-index-081020-en.pdf>



Fuente: cálculos propios de los autores: datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS; últimos años, 2021-22)

LA PARTIDA PARA EDUCACIÓN SE HA REDUCIDO AÚN MÁS DESDE LA COVID-19

Los efectos de la covid-19 en la financiación de la educación han sido importantes. La pandemia de covid-19 provocó que los gobiernos asignaran recursos públicos al estímulo fiscal, pero los sistemas educativos no lograron un apoyo financiero adicional para adaptarse a la crisis.

Como resultado, la partida del gasto en educación dentro del gasto gubernamental total se redujo²⁶. El declive en la partida del presupuesto para la educación fue más marcado en países de ingresos bajos o medios bajos, incluyendo aquellos que encuentran más problemas para mejorar la calidad de la educación. Además, en todas las regiones, desde el ODS4 la partida se ha reducido o ha quedado estancada, lo contrario de lo que es necesario para lograr las ambiciones del objetivo.

²⁶ Banco Mundial/UNESCO. Education Finance Watch 2022. Op Cit.

que duplicar el porcentaje de la partida del gasto en educación (del 11,4 % de 2021 a, aproximadamente, el 22 % del gasto público total)²⁷.

Explicación del Producto Interior Bruto (PIB)

El Producto Interior Bruto (PIB) incluye el valor de mercado de todos los bienes y servicios finales producidos en un país en un periodo de tiempo dado, normalmente un año.

- Gastos en consumo personal: incluye el gasto de los hogares en bienes y servicios, como alimentación y vivienda.
- Inversión interna privada bruta: esto incluye el gasto en nuevos bienes de capital, como fábricas.
- Gastos de consumo e inversión bruta gubernamental: esto incluye el gasto a todos los niveles del gobierno en bienes y servicios, como defensa, educación e infraestructuras.
- Exportaciones netas: esta es la diferencia entre exportaciones (bienes y servicios producidos internamente y vendidos en el extranjero) y las importaciones (bienes y servicios producidos en el extranjero y comprados internamente).

Es importante señalar que el PIB es el estándar general para medir el valor en las economías y que el gasto en educación como porcentaje del PIB puede dar a los activistas en educación una información muy útil. Al PIB no le faltan críticos. Por ejemplo, los trabajos de cuidados no pagados, como cuidar de miembros de la familia o realizar labores en el hogar, no se considera en los cálculos del PIB porque no es una transacción de mercado y no tiene un “valor de mercado”. ActionAid, alineándose con el análisis económico feminista, señala que esta exclusión es problemática porque ignora las importantes contribuciones que realizan las mujeres a través de los trabajos de cuidado no pagados y perpetúa las desigualdades de género reforzando la idea patriarcal de que el trabajo de los cuidados no tiene valor.

PLAN PARA LA ACCIÓN: CALCULE LA PARTIDA DEL PRESUPUESTO/PIB - [AQUÍ](#)

¿QUÉ REFERENCIA DEBERÍAN UTILIZAR LOS ACTIVISTAS POR LA EDUCACIÓN?

Es importante evaluar las ventajas relativas de utilizar una de las dos medidas del gasto gubernamental (por ejemplo, el 20 % de la partida presupuestaria) o el porcentaje del PIB (por ejemplo, el 6 %) en cada país para utilizarlo en la labor de reivindicación. Cada medida puede revelar distintos problemas de la financiación de la educación en un país.

- **Medición de la asignación a la educación como partida del presupuesto total.** El porcentaje de un presupuesto gubernamental asignado a la educación suele ser la mejor medida del *compromiso* de un gobierno con el gasto en educación; este es el aspecto en el que pueden tener un mayor impacto. También facilita la comparación del gasto a lo largo del tiempo, ya que no es necesario ajustar por la inflación o deflación. Si el presupuesto total se eleva o se reduce, pero la partida asignada a la educación se mantiene igual, es razonable asumir que el gobierno tiene un compromiso estable. Si la partida asignada educación se eleva o se reduce, puede asumirse que se debe a un cambio en las prioridades del gobierno. Sin embargo, cabe señalar que la partida asignada educación suele ser mayor en algunos países de ingresos bajos o estados frágiles, debido a que el presupuesto gubernamental sólo cubre algunos sectores básicos (salud, educación, defensa, etc.) mientras que los ingresos gubernamentales son más bajos como porcentaje total del PIB.
- **Medición de la asignación a educación como partida del PIB.** Analizar las cifras presupuestarias en relación al PIB proporciona una forma útil de observar las tendencias a lo largo del tiempo y elimina la necesidad de calcular la inflación. Estudiar el gasto en educación como ratio del PIB también puede ofrecer una idea sobre si las fluctuaciones en el gasto se pueden explicar por fluctuaciones en la economía. Esta puede ser una medida útil cuando se pretende identificar si el gobierno está haciendo los esfuerzos necesarios para recaudar los ingresos suficientes para financiar sus contribuciones presupuestarias, en especial cuando se combinan con el análisis de

²⁷ Esto se basa en las últimas cifras en el UIS para la educación. Op Cit. Los ratios impuestos-PIB se extraen del Índice de compromiso con la desigualdad (véase la nota al pie 64 para una explicación detallada de estas cifras).

los métodos de recaudación. Un gobierno sólo puede comprometer el 6 % del PIB si tiene una ratio general saludable de ingresos respecto al PIB. Por lo tanto, una baja asignación a la educación como porcentaje del PIB puede ser el resultado de una baja recaudación fiscal por parte del gobierno, lo que podría tener un impacto en el resto de sectores. Este punto se explicará en más detalle en el próximo módulo. También debe señalarse que en aquellos países que tienen una pequeña base productiva, el gasto gubernamental supone una partida grande del PIB.

Este ejercicio puede ayudarle a practicar y analizar tanto la partida presupuestaria como el porcentaje del PIB.

MEDICIÓN DEL GASTO REAL EN EDUCACIÓN A LO LARGO DEL TIEMPO

El estudio de los presupuestos que sólo observa el presupuesto durante uno, o un número limitado de años, puede no conseguir identificar tendencias en el gasto en educación. Por lo tanto, es importante ser conscientes de las tendencias a lo largo del tiempo también para la reivindicación presupuestaria para la educación, ya que el gasto en educación no es una inversión única a corto plazo, sino más bien una inversión a largo plazo que requiere compromisos financieros crecientes y predecibles.

Sin embargo, los presupuestos suelen presentarse en cifras nominales, que son las cifras reales asignadas o dedicadas a la educación en un año dado. Para tener una buena medida de las tendencias en gasto lo largo del tiempo y comparar un año con otro, es importante observar lo que sucede en términos reales, es decir, ¿ha aumentado el gasto gubernamental en educación o a disminuido en términos reales (por encima o por debajo de la tasa de inflación) a lo largo del tiempo (en comparación con los años anteriores)? El siguiente ejercicio le ayudará a practicar analizando esto.

PLAN PARA LA ACCIÓN: CALCULE LA CANTIDAD REAL A LO LARGO DEL TIEMPO AQUÍ

¿Cuál es la partida real?

Es importante que podamos hacer nuestro propio análisis de la partida del presupuesto para la educación. Algunos países informan sobre su partida una vez que se ha restado la devolución de deuda, por ejemplo, la AME y el Instituto de estadística de la Unesco (o en el presupuesto ciudadano). Esto infla artificialmente la partida del presupuesto para la educación (y otros servicios). Para asegurarnos de que calculamos la partida “real” y comprendemos las presiones que sufre el presupuesto, hagamos siempre el análisis por nuestra cuenta; el presupuesto de práctica del ejercicio anterior puede ayudarle a comenzar si no lo ha hecho antes.

¿QUÉ MÁS COMPITE POR EL ESPACIO FISCAL EN EL PRESUPUESTO?

Cuando observamos el presupuesto gubernamental en su totalidad es posible identificar cómo gastar menos en otro sector puede aumentar la partida del presupuesto para educación, o puede revelar hasta qué punto la deuda está consumiendo el gasto público, por ejemplo. Por ello es importante comprender el presupuesto como un todo. Uno de los factores más importantes que determina los niveles de gasto y las tendencias de cada gobierno es el espacio fiscal disponible, es decir, el espacio en el presupuesto actual para mover el gasto. La decisión gubernamental sobre cuánto se dedica a la educación suele basarse en una combinación de factores, incluyendo cuántos ingresos se recaudan, cuánto espacio tiene su presupuesto para realizar cambios en la asignación de gasto a los distintos sectores, y su compromiso con la educación.

¿El gasto recurrente y de capital permiten la equidad y la calidad?

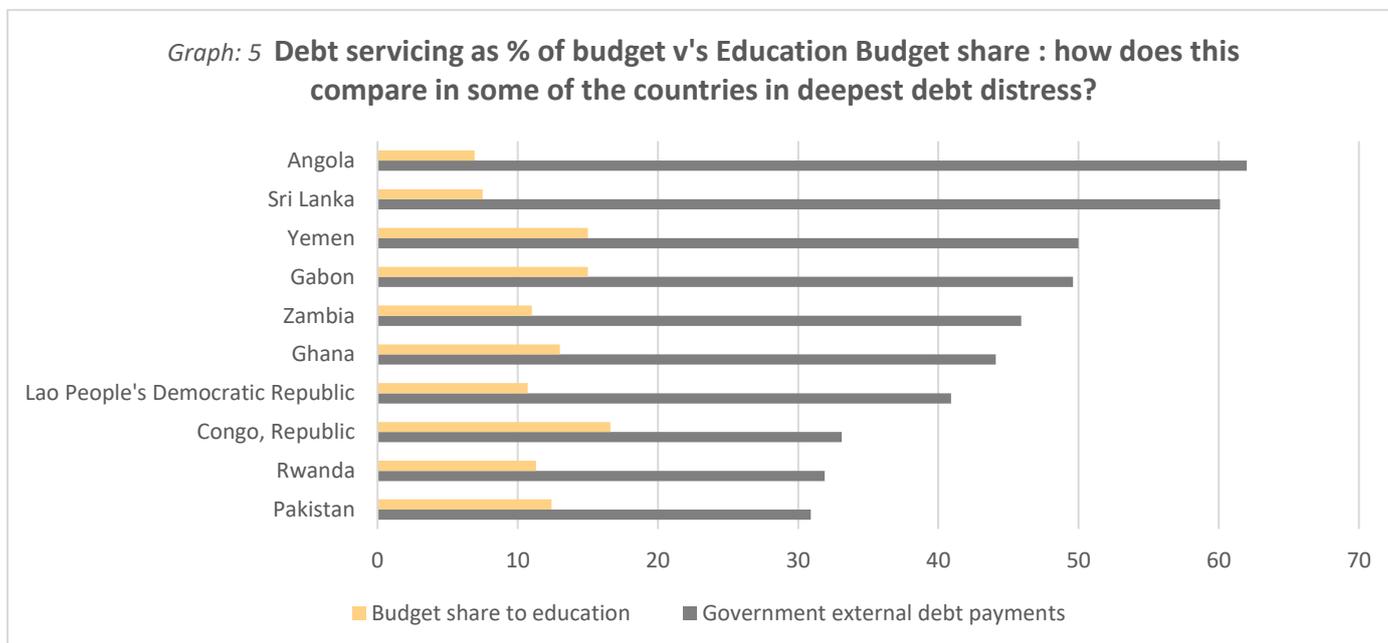
Algunos activistas por la educación expresan su preocupación respecto a la falta de presupuestos de capital para la inversión en educación. Aunque es importante para la mayoría de países de ingresos bajos tener más fondos para

la inversión, esta no debe ir a expensas de los presupuestos recurrentes que se requieren para garantizar los salarios y otros bienes vitales para la calidad. Para lograr el ODS4, los presupuestos deben ampliarse para pagar los proyectos de capital únicos, como la construcción de escuelas, e incrementar los costes recurrentes (u operativos) que incluyen los pagos de profesores, y por lo tanto constituyen el componente presupuestario más grande.

Un desglose de costes del ODS4 de la ONU²⁸ señaló que para alcanzar la calidad y la equidad, el 84 % debería dedicarse a costes recurrentes/operativos, de los cuales, el 75 % iría a nóminas y salarios, y el 14 % a proyectos de capital/desarrollo. Esto significa que el gasto recurrente, especialmente las nóminas de los profesores, es importante que se mantenga a altos niveles, dejando también espacio en el presupuesto para el gasto de capital. Sin embargo, ya hay muchos gobiernos que tienen problemas para pagar los salarios y contratar nuevos profesores bien formados y cualificados debido a las restricciones del presupuesto recurrente, por lo que se requerirán más esfuerzos para impulsar las inversiones vitales en los desarrollos necesarios y para pagar por más profesores. La respuesta es garantizar un mayor presupuesto en general, y mayores asignaciones tanto al recurrente como al capital.

Es importante ser conscientes de otros sectores sociales, como la salud y el bienestar social, y no competir con ellos por el gasto. Pero en ocasiones es posible identificar oportunidades para que todos ganen convirtiendo malas asignaciones de gasto público en buenas para incrementar la partida del presupuesto a los bienes sociales. En muchos países, se dedican grandes cantidades del presupuesto a la devolución de deuda y al gasto en defensa, dejando poco espacio para gastar en sectores sociales (incluida la educación).

En efecto, muchos países de ingresos bajos y medios se enfrentan actualmente a una seria crisis de deuda, que está provocando recortes en el gasto en servicios públicos. Volveremos al impacto que esto está teniendo en el tamaño de los ingresos gubernamentales disponibles para servicios públicos en el siguiente módulo, pero resulta importante comprender el impacto que la devolución de deuda puede tener en la capacidad de un país para asignar una partida justa a la educación. Hemos seleccionado un pequeño grupo de países que actualmente se encuentran en una crisis de deuda y hemos comparado los ingresos asignados a la devolución de deuda en los últimos en el último año disponible (2021) y lo hemos comparado con el gasto en educación (véase el gráfico 5). Los resultados son impactantes.



²⁸ Artículo de trasfondo para el modelo de costos del ODS4, informe de monitoreo global de la educación (2015). Alcanzar objetivos educativos en países de ingresos bajos y medios-bajos: costos y brechas financieras para 2030. Artículo de trasfondo por Wils, A. Véase: <https://en.unesco.org/gem-report/node/819>

Fuente: Cálculos propios de los autores. Partida del presupuesto tomada del Instituto de estadística de la Unesco, y los datos de deuda del Banco Mundial/FMI, base de datos de análisis de sostenibilidad de la deuda de los países de ingresos bajos.

PASAR A LA ACCIÓN COMPARE EL GASTO EN DISTINTOS SECTORES Y CALCULE LA PARTIDA PARA EDUCACIÓN ANTES DE EXTRAER LA DEVOLUCIÓN DE DEUDA, [AQUÍ](#)

Partida porcentual de la AOD a la educación

Las subvenciones de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) otorgadas por el gobierno de los países de la OCDE sigue siendo un elemento fundamental de la financiación para muchos países de ingresos bajos o países en crisis prolongadas o en emergencias.

No obstante, la AOD supone menos del 3 % del gasto total en educación (aproximadamente el 2 % del gasto en educación en países de ingresos bajos y medios y el 18 % en países de ingresos altos). Preocupantemente, la partida de la AOD asignada a la educación cayó del 8,8 % en 2019 al 5,5 % en 2020, y la partida de la ayuda humanitaria entregada a la educación se recortó del 2,9 % en 2019 al 2,5 % en 2021.²⁹ El declive de la ayuda bilateral a la educación en 2020 fue seguida por recortes a la ayuda asignada a la educación por los principales donantes y por cambios en las prioridades de algunos gobiernos donantes.

La reciente llamada a la acción sobre la financiación de la Cumbre de la Educación Transformadora instó a los donantes a comprometerse a la referencia establecida de 0,7 % de la Renta Nacional Bruta de los donantes (RNB) para la ayuda oficial al desarrollo (AOD) y a incrementar la proporción de dicha ayuda que llega a la educación, del 15 al 20 % de las carteras y asignarlo a los países más necesitados. Sin embargo, el análisis de los compromisos por parte de la Unesco ha detectado que sólo dos países donantes expresaron una promesa futura de incrementar la ayuda para apoyar la educación en emergencias o la educación de las niñas.³⁰

Además, la AOD tiene un papel muy peculiar que jugar, por ejemplo, en casos en los que los países de ingresos bajos o los países en emergencias tienen problemas para asignar los recursos suficientes, y requieren apoyo para sus planes de sector educativo. Debe armonizarse con esto (con el presupuesto y el apoyo al sector) y no asignarse a la financiación paralela de proyectos. Aunque la ayuda todavía juega un papel clave, no debe dar forma a la agenda y debe ser adecuadamente armonizada y alineada para evitar que caiga en patrones y legados neocoloniales en los que la ayuda determina la agenda.

CARENCIAS EN EL GASTO GUBERNAMENTAL

A lo largo del tiempo, las carencias en el gasto gubernamental han debilitado muchos sistemas educativos. Por ejemplo, la ONU ha calculado que existe una brecha financiera de 100.000 millones USD para cumplir con el ODS4 a nivel global; pero en muchos países subsaharianos la brecha alcanza la mitad de lo que es necesario (desde los niveles actuales de financiación a lo que es necesario para 2030)³¹.

Cuando se gasta poco, la calidad sufre, o los costes deben recuperarse de otro lugar, o algunas partes de la educación quedan sin financiar (y a menudo las tres se ven negativamente afectadas). Un buen ejemplo de esto es lo que sucedió con el gasto por alumno cuando la provisión de la educación se amplió para incluir a más alumnos y a los niveles más altos de la educación. Esta ampliación no ha sido cubierta con aumentos significativos en la partida del presupuesto y, como resultado, en muchos países, el gasto por alumno es sorprendentemente bajo; con un promedio de sólo

²⁹ World Bank/UNESCO. Education Finance Watch 2022. Op Cit.

³⁰ UN (2022) Report on the 2022 Transforming Education Summit Convened by the UN Secretary-General. See https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/report_on_the_2022_transforming_education_summit.pdf

³¹ UNESCO (2023). Can countries afford their national SDG 4 benchmarks? See: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000385004/PDF/385004eng.pdf.multi>

53 USD al año en 2020, menos de un dólar por semana. Esto en comparación con los 300 USD al año en países de ingresos medios-bajos, y alrededor de 1000 USD en países de ingresos medios-altos. A nivel regional, en el África subsahariana (254 USD y el Sur de Asia (358 USD). En contraste, los países de ingresos altos dedican de media unos 7787 USD al año por persona en edad escolar³². Esto conduce a impactantes desigualdades globales en la educación.

En los casos en los que el gasto es demasiado bajo, esto provoca que la financiación se disperse muy poco para conseguir siquiera las garantías más básicas de calidad.

CUANDO LA PARTIDA ES MUY BAJA ¿QUIÉN PAGA?

Al observar los presupuestos públicos a menudo surgen preguntas sobre quién más paga, o puede estar ayudando a suministrar educación, qué es lo que no se captura el presupuesto y cuál es la relación con el gasto público. Menos recursos públicos tienen posibilidad de aumentar las desigualdades en educación, ya que el gasto en educación pública tiende a beneficiar relativamente a los estudiantes más desaventajados, y las familias con menos ingresos no pueden permitirse financiar una educación de la misma calidad que las familias ricas. Así, en 2020, sólo la mitad del gasto en educación en los países de ingresos bajos vino del gasto gubernamental. Una importante cantidad provino de los hogares.

Education spending by donors, government and households

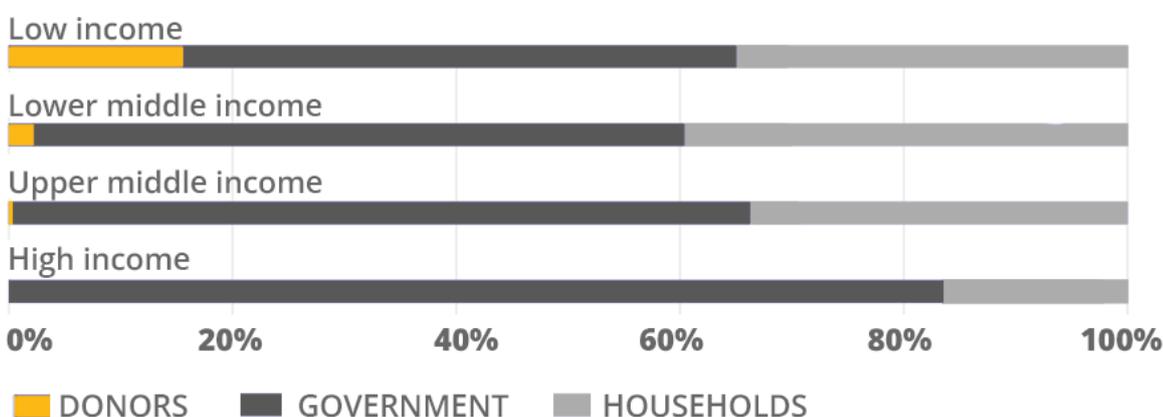


Gráfico: Fuente. Adaptado del sitio web GEM SCOPE (últimos datos disponibles, descargado en marzo de 2023): <https://www.education-progress.org/en/articles/finance>

HECHOS CLAVE

- En muchos países de ingresos bajos y medios, los hogares aportan entre un Quinto y la mitad del gasto en educación.
- En un país intermedio, los hogares cubren el 30 % de los costos de la educación.
- Aunque los donantes aportan el 13 % del gasto en países de ingresos bajos, aportan menos del 1 % a nivel global y apenas son visibles en cantidades absolutas.
- La partida en los hogares en el gasto total en educación se eleva al 70 % en algunos países, incluyendo Haití, Bangladesh y Nigeria.
- Nigeria tiene uno de los niveles más bajos de gasto gubernamental como porcentaje del PIB. No obstante, una vez que se toman en cuenta las aportaciones de los hogares, el gasto total en educación en Nigeria como porcentaje del PIB es el mismo que en Francia.
- El gobierno de Pakistán dedica menos del 2,5 % del PIB, menos que Alemania, pero Pakistán gasta más en general que Alemania, ya que los hogares dedican más del 3 % del PIB a la educación.

³² Banco Mundial/UNESCO. Education Finance Watch 2022. Op Cit.

Fuente: Adaptado del sitio web GEM SCOPE (últimos datos disponibles, descargado en marzo de 2023): <https://www.education-progress.org/en/articles/finance>

La caída en el gasto gubernamental suele verse mitigada por el gasto de los hogares en educación. Los pagos de los hogares (pagos en el punto de uso de la educación, como tarifas de usuario cobradas en instituciones educativas públicas) todavía suponen una gran proporción del gasto total en educación. Los hogares son responsables de una significativa partida del gasto total en países de ingresos bajos y medios-bajos. A nivel global, los hogares contribuyeron un poco menos de un cuarto del gasto total en educación en 2020, pero en los países de ingresos bajos esa proporción fue del 35 %. En comparación, los hogares en países de ingresos altos aportaron un 16 % del gasto total en educación.³³

Amount spent on education by households and governments as a percentage of GDP

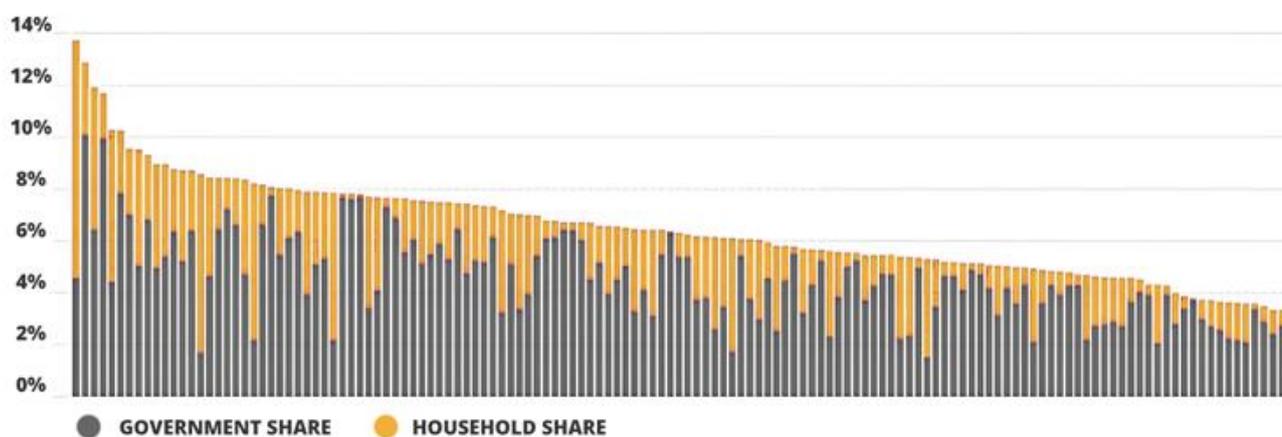


Gráfico: Fuente. Adaptado del sitio web GEM SCOPE (últimos datos disponibles, descargado en marzo de 2023): <https://www.education-progress.org/en/articles/finance>

También existe una importante variación entre países, incluso del mismo grupo de ingresos. Por ejemplo:

- En países de ingresos bajos, los hogares son responsables del 5 % del gasto total en educación en Etiopía, y del 10 % en Mozambique, pero del 59 % en Uganda y de 73 % en Liberia. En Nepal, el gasto por hogar en educación es del 3,2 % del PIB y los hogares financian la mitad de todos los gastos en educación, con lo que los hogares compensan la falta de gasto gubernamental y la disminución de la financiación externa.³⁴ Esto se eleva al 71 % en el nivel de la educación secundaria superior.
- Entre países de ingresos medios-bajos, las proporciones son del 5 % en Lesoto y Santo Tomás y Príncipe, pero del 71 % en Bangladesh y del 72 % en Nigeria.³⁵ En Zambia, el gasto de los hogares en educación representa el 3,8 % del PIB, del cual la mayor parte se dirige a las tarifas en escuelas no estatales, donde los ricos dedican un 10 % más que el resto de la población junta.³⁶

Esto es una forma regresiva de financiar el sistema educativo. También es una violación del derecho a la educación, porque las barreras financieras representan un gran obstáculo para muchos individuos y sociedades a la hora de acceder a estos derechos, por la que a demasiadas familias de entre los países de ingresos más bajos del mundo se les niega su derecho a la educación.

³³ Banco Mundial/UNESCO. Education Finance Watch 2022. Op Cit.

³⁴ Alianza TaxED (2021), hoja informativa de Nepal. <https://actionaid.org/publications/2021/financing-future-delivering-sustainable-development-goal-4>

³⁵ Banco Mundial/UNESCO (2022) Education Finance Watch 2022. Op Cit.

³⁶ Alianza TaxED (2021), hoja informativa de Zambia (véase el enlace de la nota al pie 30).

Cuando la financiación proviene de los bolsillos de las personas con menores ingresos se come aún más de su ya magro presupuesto familiar y si la carga en las finanzas familiares es demasiado alta, surgen problemas en el acceso y la equidad de la educación. Las tarifas de uso, a menudo una de las principales cargas del gasto directo en los hogares, pueden desalentar a las personas pobres a comenzar o finalizar la educación y exacerba su pobreza, forzando a los padres a asumir aún más la carga de la financiación de la educación. Los niveles de gasto de la educación superior implican que los hogares deben ahorrar y pedir prestado para la educación. Alrededor de una de cada seis familias en países de ingresos bajos y medios-bajos ahorra para pagar tarifas escolares. En Haití, Kenia, Filipinas y Uganda el 30 % o más de los hogares pide prestado para pagar tarifas escolares.³⁷

Cuadro 4. ¿Cómo de gratuito es lo gratuito?

La ley internacional de derechos humanos especifica que la educación primaria debe ser obligatoria y gratuita, al tiempo que la educación secundaria y superior deben hacerse progresivamente gratuitas (véase el artículo 13 y 14 del ICESCR, 1976; o art. 28 CRC, 1989). A pesar de sus obligaciones internacionales, muchos países siguen imponiendo tarifas directas e indirectas, incluso a nivel de primaria, impidiendo el acceso a la educación a muchos niños de todo el mundo. Prácticamente todos los países han firmado el CRC, por lo que están obligados a suministrar una educación obligatoria gratuita, al menos a nivel de primaria. Incluso en el caso de que un Estado tenga dificultades financieras, la carga de la prueba de que están tomando las medidas adecuadas para la realización progresiva de este derecho cae sobre el Estado.

El Comité de derechos económicos, sociales y culturales (CESCR) también aclara que las tarifas indirectas no pueden constituir una barrera para el acceso a la educación: *“las tarifas impuestas por el gobierno, las autoridades locales o la escuela, y otros costes directos, constituyen desincentivos al disfrute del derecho y pueden poner en riesgo su realización. Además, a menudo suelen ser altamente regresivos en efecto. Su eliminación es un asunto que debe ser abordado por el pertinente plan de acción. Los costes indirectos, como los gravámenes obligatorios a los padres (que suelen retratarse como voluntarias, cuando de hecho no son) o la obligación de vestir un uniforme escolar relativamente caro, también pueden entrar en esta categoría”* (comentario general del CESCR 11 §7).

Esto significa que los Estados deben eliminar las tarifas relacionadas con la escuela, incluso aunque sean permisibles ciertos costes indirectos. De hecho, *“los Estados deberán adoptar medidas especiales para aliviar los efectos negativos de los costes indirectos sobre los niños de los hogares más pobres. Dichas medidas incluyen el suministro gratuito de libros de texto y transporte escolar, así como becas y otros subsidios financieros para niños financieramente desaventajados. Hasta el punto en el que los uniformes escolares sean obligatorios, deben ser suministrados de forma gratuita a los niños de los hogares más pobres. La provisión gratuita de almuerzos a mediodía es la mejor práctica para proporcionar incentivos para que los padres lleven a sus hijos a la escuela”*.³⁸

La eliminación de tarifas escolares, al menos sobre el papel, ha conducido a unos altos aumentos en la matriculación, especialmente en áreas rurales, y ha supuesto un gran progreso hacia la paridad de género: *“UPE ha reducido en gran medida la diferenciación por ingresos que caracterizaba el acceso a la educación primaria en 1992; ha ayudado a establecer la igualdad de género incrementando el acceso de las niñas a la educación primaria; y ha reducido la incidencia de abandonos de la educación primaria relacionados con los costes”*.³⁹

³⁷ Extraído de la UNESCO (2021). <https://www.education-progress.org/en/articles/finance>

³⁸ UNESCO (2008). El derecho a la educación primaria libre de cargas para todas las personas: garantizar el cumplimiento de las obligaciones internacionales. Véase: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000159168>

³⁹ Deininger (2003). ¿El coste de la escolarización afecta a la matriculación de los pobres? Educación primaria universal en Uganda. Revisión de la economía de la educación, 2003, vol. 22, número 3, 291-305. www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0272775702000535?via%3Dihub

No obstante, existe una serie de tarifas que obstaculizan el acceso de los niños económicamente desaventajados, ActioAid, en encuestas en distintos países, descubrió que los padres indicaban las siguientes tarifas: tarifas de exámenes, gravámenes al desarrollo, informes escolares, tarifas de asociación de padres y profesores y tarifas por los uniformes. También había otras tarifas como los almuerzos, excursiones o deportes, las tarifas de motivación de profesores, libros de texto y material escolar. La mayoría de estas tarifas eran obligatorias y los niños cuyas familias no pagaban a tiempo eran devueltos a casa, incluso en escuelas gubernamentales o públicas, lo que parece constituir una violación de su derecho a la educación.⁴⁰

CUANDO LA PARTIDA ES MUY BAJA, ESTIMULA LA PRIVATIZACIÓN

Otra consecuencia de financiar poco la educación es que abre la puerta a la privatización. En 2014, la Reportadora especial de las Naciones Unidas describió el problema de financiar poco el sector público de forma clara: *“La persistente baja financiación de la educación pública coincide con el rápido crecimiento en escala y alcance de los actores privados en educación”*.⁴¹ La crónica baja financiación de los servicios públicos contribuye especialmente a esto, y conduce a que se comprometa la calidad de la provisión pública, fomentando la desilusión y abriendo la puerta a la privatización de los servicios.⁴²

De hecho, en años recientes, ha habido un cambio cualitativo y cuantitativo en el papel de los actores no estatales en la provisión de la educación, con una mayor implicación del sector privado lucrativo en la educación. Muchas voces presionan para que haya alianzas más sólidas con actores privados. Sin embargo, los efectos negativos sobre la equidad y otras áreas del crecimiento de la privatización de la educación se están convirtiendo en una preocupación central para la educación, el desarrollo y los derechos humanos. Para estar seguros, la privatización es una estrategia comercial enfocada en el beneficio, la elección y la eficiencia, que puede funcionar en oposición a la garantía de la calidad y la educación igualitaria para todas las personas.

En efecto, existen cada vez más evidencias de las consecuencias de la privatización en términos de exclusión, segmentación, segregación, desigualdad de oportunidades, estigmatización de la educación pública, desvío de fondos esenciales, caída de los estándares de docencia, estrechamiento del plan de estudios, etc.⁴³

La ideología neoliberal intrínseca a esto está integrada en una idea del capital humano de la educación, que defiende que los proveedores privados incrementan la elección, son más efectivos y más rentables. Los costes recurrentes, como por ejemplo los salarios de los profesores, se llevan la mayor proporción de los presupuestos educativos, a menudo entre el 80 y 90 %, lo cual es el motivo por el que cuando buscan reducir costes, a menudo se utilizan estrategias como limitar la contratación de profesores, aumentar el número de estudiantes por profesor, la congelación o el recorte de salarios, o la contratación de profesores no cualificados (con contratos temporales). Las llamadas cadenas de escuelas privadas de tarifas bajas (LFPS) han estado constantemente empleando a profesores no cualificados pagándoles salarios mucho más bajos para ahorrar costes.

Los principios de Abidjan⁴⁴, basados en las obligaciones estatales respecto a los derechos humanos de proporcionar una educación pública y regular la implicación privada en la educación, proporciona rigurosas directrices para evaluar el papel de los proveedores privados y consolidar la legislación internacional en un documento único, señalando las responsabilidades gubernamentales de respetar, proteger y proporcionar el derecho a la educación. El principio 25 se refiere a la obligación estatal de evitar o solventar la discriminación directa o indirecta en, o a través de la educación, por ejemplo, incluyendo disparidades sistémicas en oportunidades o resultados educativos, que subrayan las desventajas socioeconómicas. El principio 48 afirma que los actores privados pueden complementar, pero no suplantar o sustituir la provisión estatal de la educación, y que no pueden crear ningún impacto sistemático adverso, tales como crear o fomentar desigualdades educativas.

⁴⁰ ActionAid (2017). Impuestos, privatización y el derecho a la educación. Op Cit

⁴¹ Declaración de la Reportadora Especial sobre el derecho a la educación en la 69ª sesión de la Asamblea General (2014) OHCHR. Disponible en: <https://www.ohchr.org/en/statements/2014/10/statement-special-rapporteur-right-education-69th-session-general-assembly>

⁴² *Ibid.*

⁴³ Véase: <https://www.un.org/en/our-work/documents>.

⁴⁴ Véase: <https://www.abidjanprinciples.org/>.

Un estudio de ActionAid en Ghana, Kenia y Uganda y la investigación colaborativa en Malawi, Mozambique, Nigeria y Tanzania utilizó estos Principios para comprender el impacto de la privatización sobre el derecho a la educación. Concluyó que estos Estados no están cumpliendo con sus obligaciones de proporcionar una educación gratuita y de calidad y de regular adecuadamente a los proveedores privados de la educación. Esto se debe parcialmente a que están financiando menos de lo debido el sector y el sector privado está creciendo como resultado. Este crecimiento del sector privado está provocando y fomentando desigualdades sociales, conduciendo a la estratificación y a grandes disparidades en las oportunidades educativas. Por ejemplo, hay casi el doble de escuelas privadas que de escuelas públicas en Accra (Ghana) y más de la mitad de los estudiantes de primaria están matriculados en escuelas privadas en Lagos (Nigeria), lo cual señala que, en lugar de suplementar la provisión estatal, la está sustituyendo. Los niños que asisten a escuelas públicas no pueden competir frente a sus iguales en escuelas privadas por las pocas plazas disponibles en escuelas públicas de secundaria y universidades. Por lo tanto, la existencia de escuelas privadas está generando y perpetrando gradualmente un sistema de clases estratificado que limita las oportunidades de la movilidad social.⁴⁵

Esto ha conducido a una serie de iniciativas que buscan resistirse a estas tendencias de privatización con el apoyo de los sindicatos de profesores y las organizaciones de la sociedad civil que apoyan o dirigen la carga de distintas maneras. Por ejemplo, Education International desarrolló la campaña de respuesta global contra la privatización y comercialización de la educación,⁴⁶ con un desarrollo más reciente de EI que busca afirmar la importancia de la educación pública a través de Go Public: Fund Education Campaign (Campaña Ve a lo público: financie la educación).⁴⁷ Los miembros de la Campaña Mundial por la Educación han participado a varios niveles en el movimiento, y la mayoría trabaja contra la privatización de la educación a través de la lente de los derechos educativos.⁴⁸

Cuadro 5. Alianzas público-privadas en educación

Las PPP son un término impreciso que cubre un amplio abanico de acuerdos entre diferentes sectores y que está abierto a múltiples interpretaciones. Según la revisión del Banco Mundial,⁴⁹ las PPP son *“contratos a largo plazo entre una parte privada y una entidad gubernamental, para proporcionar un activo o servicio público, en el cual la parte privada asume un riesgo significativo y la responsabilidad de gestión y la remuneración está vinculada al rendimiento”*.

En la educación, las PPP surgieron en los años 90, a partir de la percepción de que los sistemas educativos estatales eran ineficientes a la hora de abordar las necesidades de todas las personas, ya que ofrecían una provisión de mala calidad y no había espacio para la elección parental. El empuje por las PPP sucedió al mismo tiempo que se retiraban fondos de los sistemas educativos públicos bajo condiciones de ajustes estructurales en los años 80 y 90. Las PPP puede tomar diferentes formas, tales como bonos, escuelas chárteres u otros acuerdos gubernamentales que permiten el establecimiento de escuelas fuera del sistema de masas de la educación y apoyan iniciativas de suministro. A partir de los años 2000, han estado asociadas con una narrativa que señala las ineficiencias de las escuelas públicas, enmarcadas bajo la “crisis de aprendizaje”. La solución fue la Nueva gestión pública, un cambio desde los sistemas educativos dirigidos por los gobiernos basados en acuerdos asociados con el Estado para formar alianzas con organismos no estatales, regulados a partir de acuerdos gubernamentales.⁵⁰

Los defensores de las PPP señalan que los proveedores privados asociados con bonos, escuelas privadas de tarifas bajas o la privatización de los sectores de un sistema educativo, incrementan la elección, la competencia y la eficiencia lo que resulta en niveles más altos de calidad.⁵¹ Aquellos que critican las PPP señalan que surgen en apoyo de una

⁴⁵ ActionAid (2017). Tax, privatisation and the right to education. Op Cit.

⁴⁶ Education International. Fighting the commercialisation of education. Accessed March 2023.

<https://www.ei-ie.org/en/workarea/1312:fighting-the-commercialisation-of-education>

⁴⁷ Education International. Go Public Campaign. Accessed March 2023. <https://www.ei-ie.org/en/item/27237:go-public-fund-education-international-launches-new-global-campaign>

⁴⁸ UNESCO Background paper prepared for the Global Education Monitoring Report (2021). Analysis of international civil society organizations’ engagements around non-state actors in education. See: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380089>

⁴⁹ See: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/what-are-public-private-partnerships>. Accessed April 2023

⁵⁰ Steiner-Khamsi, G., & Draxler, A. (Eds.). (2018). The state, business and education: Public private partnerships revisited.

⁵¹ Patrinos, H and Barrera, F (2009). The role and impact of public-private partnerships in education /

mayor aceptación de la privatización de la educación, amplificando desigualdades sociales y riesgos, y que sólo mejoran la calidad parcialmente para ciertos grupos.⁵²

⁵² Robertson, S., Mundy, K. y Verger, A. (Eds). (2012). Alianzas público-privadas en educación: nuevos actores y modos de gobernanza en un mundo globalizado. Gideon, J y Untherhalter, E. (2020) Reflexiones críticas sobre las alianzas público-privadas: una introducción. En: Gideon, Jasmine y Untherhalter, E. (eds.) Reflexiones críticas sobre las alianzas público-privadas.

MÓDULO 2. TAMAÑO

RESUMEN DEL MÓDULO



THE SIZE OF THE BUDGET IS THE TOTAL AMOUNT THAT THE GOVERNMENT HAS TO SPEND. THIS DEPENDS ON HOW MUCH TAX IS COLLECTED AND WHAT ECONOMIC POLICIES ARE FOLLOWED

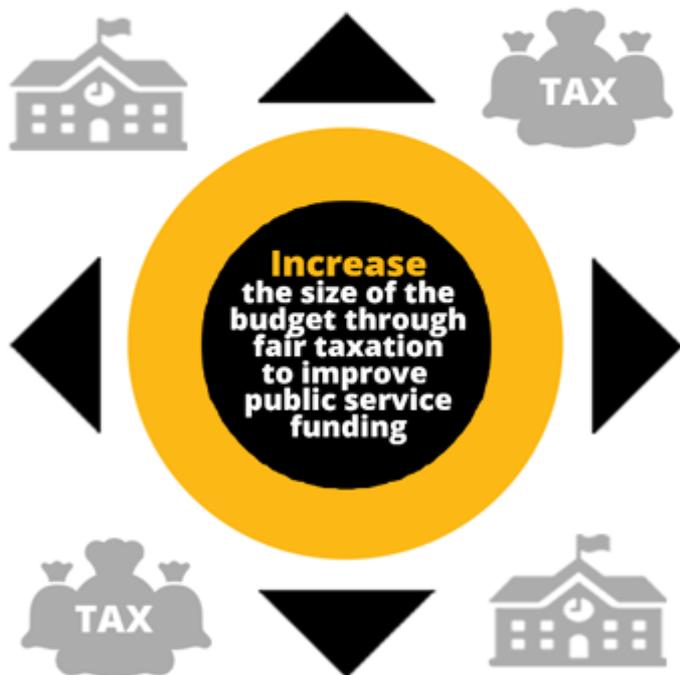


Fig:5

El tamaño del presupuesto es la cantidad total que el gobierno tiene disponible para gastar. Esta cifra está directamente relacionada con los ingresos recaudados. En muchos países de ingresos bajos y medios el tamaño del presupuesto gubernamental general es mucho más pequeño de lo que podría ser, ya que los gobiernos no recaudan lo suficiente a través de los impuestos.

Incluso pequeños incrementos en el tamaño de los ingresos pueden generar presupuestos gubernamentales más grandes y mejorar la cantidad de dinero disponible para los servicios públicos. En la educación, que requiere un gran presupuesto recurrente, esto es fundamental para financiar los salarios de los profesores.

En los países con los ingresos más bajos, los salarios del sector público se ven actualmente amenazados por una ola de presiones por la austeridad respaldada por el FMI y una creciente crisis de deuda global. Se requieren, por tanto, acciones para continuar defendiendo el incremento de los presupuestos, incluso cuando los vientos de la ortodoxia económica están en contra.

El módulo respaldará a los activistas por la educación para:

- Comprender de qué modo ampliar los ingresos internos, especialmente a través de unos impuestos progresivos, puede apoyar un mayor gasto en educación, y explorar formas de luchar por la ampliación de los ingresos fiscales.
- Comprender la crisis de la deuda y cómo planificar acciones frente a la deuda.
- Comprender de qué modo influyen las políticas de austeridad en la ampliación e inversión en la educación de calidad.
- Explorar de qué modo un diálogo sustancial y sostenido entre la comunidad educativa y los actores clave que trabajan en impuestos, deuda y políticas macroeconómicas, puede ayudar a cambiar los términos del

debate.

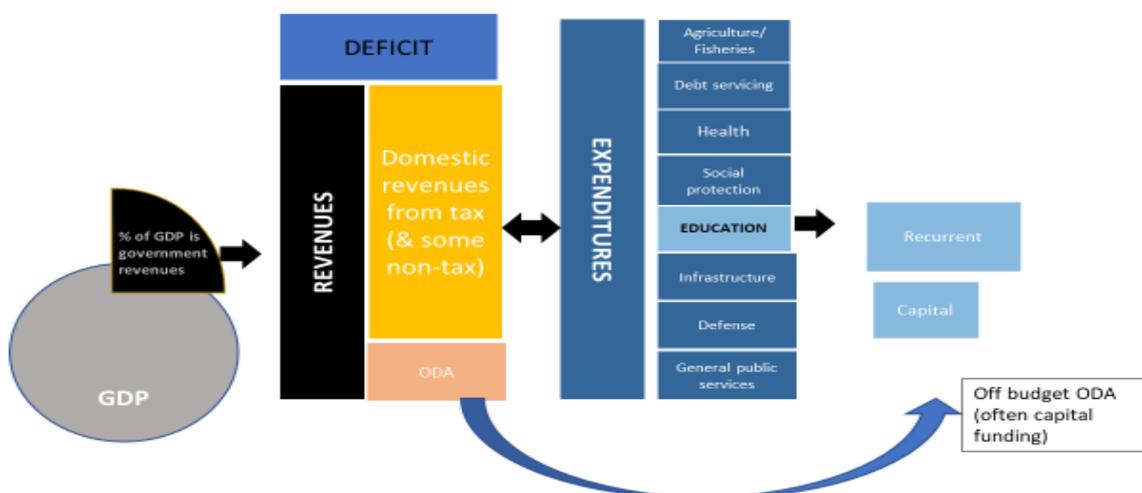
TAMAÑO DEL PRESUPUESTO GENERAL: ¿POR QUÉ IMPORTA?

En muchos países, el presupuesto gubernamental total es mucho más pequeño de lo que podría o debería ser. Esto significa que el presupuesto disponible para la educación pública (y otros servicios públicos y protección social) es demasiado pequeño. En gran medida, esto se debe a que se recaudan ingresos fiscales insuficientes para su incorporación al presupuesto, ya que la mayor parte de los ingresos internos provienen de los ingresos fiscales. En algunos países, los ingresos no fiscales, en especial ingresos de actividades extractivas o petróleo, también forman una parte importante de los ingresos gubernamentales internos. En algunos países de bajos ingresos, y aquellos en situación de emergencia o crisis crónicas, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) también contribuye a la cantidad total de ingresos. Hay otros factores que influyen en este proceso, desde ingresos hasta las asignaciones finales del presupuesto (véase la figura 6).

Por este motivo, el incremento del tamaño de los presupuestos gubernamentales requiere acciones en varios frentes, mucho de los cuales no recibieron la atención necesaria en los compromisos de la Cumbre de la Educación Transformadora (TES):

- En primer lugar, los gobiernos deben revisar el tamaño general de los presupuestos nacionales y, en particular, revisar las acciones sobre los impuestos (progresivos).
- En segundo lugar, requerirá una acción sobre la crisis global de la deuda, cuya devolución de deuda está extrayendo recursos gubernamentales vitales de los servicios públicos, reduciendo la cantidad de presupuesto público disponible para su gasto para garantizar derechos.
- En tercer lugar, querríamos ver un alejamiento de las políticas de austeridad, en especial de la presión por los recortes en las nóminas del sector público.
- En cuarto lugar, se requiere un cambio crucial en la transformación de las mentalidades de aquellos que controlan los mecanismos fiscales de los presupuestos nacionales (ministros de finanzas) y aquellos que establecen los términos del debate e influyen sobre la macroeconomía nacional, incluyendo el FMI y el Banco Mundial.

Figura 6. Ingresos y gastos gubernamentales: la influencia a través de todo el espectro es necesaria para aumentar los presupuestos educativos



Para los activistas por la educación, esta agenda requiere que vayan más allá de influir solo sobre presupuestos educativos y pasen a trabajar con otros para financiar una agenda progresiva a través de la acción sobre los impuestos y la nueva crisis de deuda global.⁵³ Los activistas por la educación también necesitarán unirse a otros para hacer resistencia a las políticas de austeridad, incluso en tiempos de restricción fiscal.

El resto del módulo observa cada una de estas áreas, con la esperanza de equipar a los activistas por la educación para participar en esta agenda, incluyendo varios ejercicios que les ayudarán a planificar la acción sobre los impuestos y la deuda, y la resistencia frente a las políticas de austeridad y la defensa de las alternativas económicas.

ACCIÓN SOBRE LA JUSTICIA FISCAL

Los activistas por la educación deben exigir acciones sobre los impuestos. Hasta hace poco, la mayoría de activistas por la educación enfocaban su labor en el incremento del gasto y la asignación, pero no realizaban recomendaciones sobre cómo incrementar los ingresos. El triángulo de impuestos y gasto es una forma sencilla de visualizarlo.

Si los activistas solo luchan por el incremento de las asignaciones a la educación a partir del presupuesto existente, dejan de lado una importante vía para incrementar la cantidad total de dinero público disponible para financiar la educación pública. Hoy se acepta cada vez más que enfocarse en los incrementos en los impuestos y los ingresos es importante para lograr el ODS4.

INCREMENTAR LOS NIVELES DE IMPUESTOS A PIB

Muchos países de ingresos bajos y medios recaudan muy pocos ingresos internos a través de los impuestos y, como resultado, asignan una partida demasiado pequeña del presupuesto a la educación. Luchar por unos impuestos nacionales progresivos puede elevar los fondos necesarios para garantizar una educación inclusiva y de calidad para todas las personas.

La fuente principal de ingresos gubernamentales son los impuestos, incluso en países de ingresos bajos que reciben una gran partida de ingresos de subvenciones (como la ayuda). Como vimos en el primer módulo, hay muchos países que logran o exceden el porcentaje de la partida presupuestaria, pero se quedan cortos para alcanzar sus compromisos con el derecho a la educación. La razón es simple: un 20 % de un pastel pequeño es una porción muy pequeña.

El desafío consiste en aumentar el tamaño del pastel, lo que viene determinado principalmente por los ingresos fiscales recaudados. Un mínimo absoluto requerido para suministrar los servicios más básicos y que actúe como "punto de apoyo" para un mayor desarrollo es el 15 % del PIB; recientemente, el Banco Mundial, la OCDE y el FMI han vuelto a señalar este dato como umbral mínimo para lograr los ODS. Pero cómo señaló en Comité de expertos fiscales de la ONU en 2019: "*esto es claramente insuficiente para cubrir las necesidades financieras de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*".⁵⁴

De hecho, observar estimaciones lo que sería necesario para alcanzar *únicamente* el ODS4 en muchos LIC resulta instructivo sobre lo mucho más que sería necesario para todos los servicios públicos. En algunos países de ingresos bajos, donde la financiación de la educación alcanza la partida internacional de la referencia presupuestaria (es decir, el 20 % o más), sigue sin ser suficiente. Esto se debe a que el crecimiento de las poblaciones jóvenes en muchos países

Fig.: 7. El triángulo impuestos/gasto



⁵³ CME y ActionAid (2022). ¿Pueden los mecanismos de alivio de deuda aumentar la financiación de la educación nacional? <https://campaignforeducation.org/en/press-centre/can-debt-alleviation-mechanisms-increase-national-education-financing>

⁵⁴ Comité de expertos en Cooperación internacional en materias fiscales de la ONU (2019), 18ª sesión. Nota de seguimiento sobre el papel de los impuestos para lograr los ODS. Véase: <https://documents-ddny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/036/47/PDF/N1903647.pdf?OpenElement%5d>

de ingresos bajos, unido sistemas educativos preexistente débiles, hace que los países necesiten anticipar la inversión a corto plazo.

El dilema financiero al que se enfrentan muchos países de ingresos bajos y medios pueden verse en la discrepancia entre lo que los distintos países recaudan como porcentaje, de impuestos-PIB o ingresos internos-PIB. El modelado financiero muestra que se necesitaría más del 6 % del PIB para lograr la meta educativa del ODS4 en muchos⁵⁵ países de ingresos bajos (aquellos que tienen más camino por recorrer o con demografías más jóvenes).⁵⁶ Las últimas cifras de la UNESCO publicadas en 2023 muestran que actualmente existe una brecha del 21 % en la financiación necesaria para alcanzar estos objetivos, lo que resulta en una brecha financiera de 97 000 millones USD entre 2023 y 2030. El África Subsahariana supone la parte más grande de la brecha financiera: 70 000 millones USD al año de media. Además, como parte del PIB, en el África Subsahariana, el costo total se espera que crezca de una media del 5,7 % en 2023 a un 7,4 % en 2027 y un 9,7 % en 2030, y un 11,9 % si se toman en cuenta las necesidades de la educación postsecundaria. El cálculo del costo del ODS4 de la UNESCO 2023 concluye que: "A pesar de las previsiones presupuestarias optimistas, muchos países no podrán incrementar sus presupuestos lo suficiente debido a los bajos ingresos por impuestos".⁵⁷

De hecho, como señala el Profesor Lewin, es un caso de "aritmética básica" que los países de bajos ingresos deberán ir más allá del 6 %.⁵⁸ De hecho, con alrededor del 14 % del presupuesto público (donde se encuentra la media LIC) unido a unos ingresos internos de alrededor del 16 % (donde se encuentra la media de ingresos de los países de ingresos bajos), se traduce en menos del 3 % del PIB, simplemente inadecuado para alcanzar el ODS4. Para lograr las metas, los países de ingresos más bajos deben trabajar para aumentar los ingresos internos de forma sustancial entre un 20 y un 30 % del PIB.⁵⁹

Aun así, los ingresos promedio como partida del PIB en 2021-22 fue:

- 11 % en países de ingresos bajos
- 21 % en países de ingresos medios-bajos
- 25 % en países de ingresos medios-altos
- 43 % en países OCDE
- También hay una gran variación entre regiones, por ejemplo, en el Sur de Asia es solo del 13 % frente al 37 % en los países de la UE.

Tabla 1. Ingresos internos, presupuesto educativo y educación como % del PIB para lograr el 6 % del PIB en educación⁶⁰

	% Ingresos internos PIB (1)	Asignado a la educación (2)	% PIB a educación (1x2 =3)
OCDE	35	14	4,9
LIC	20	30	6,0
LIMC	25	24	6,0
UMIC	30	20	6,0

⁵⁵ Véase la página 50 para una discusión completa y visiones generales de los cálculos, de: Lewin, K. Los desafíos educativos de la transición: Asuntos clave para 2030". Documento de trabajo de la AME, 2017. 32. La predicción fue del 6,56 %. Se estima que esto se debe al incremento de los niveles de jóvenes y para suministrar una educación de calidad (es decir, reducir los ratios estudiante/profesor, la construcción de nuevas aulas, etc.).

⁵⁶ Véase UNESCO EFA GMR. (2015, julio). Artículo de política 18. Poner precio al derecho a la educación: El costo de alcanzar nuevos objetivos para 2030. Op Cit.

⁵⁷ UNESCO (2023). ¿Pueden los países permitirse sus referencias ODS4 nacionales? Véase: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000385004/PDF/385004eng.pdf.multi>

⁵⁸ Véase, Lewin (2020) "Los impuestos importan: reforma fiscal bienes públicos y ayuda", en publicación especial NORRAG 05 (NSI 05), "Financiación interna: impuestos y educación". Véase. <https://resources.norrag.org/resource/download/630/364>

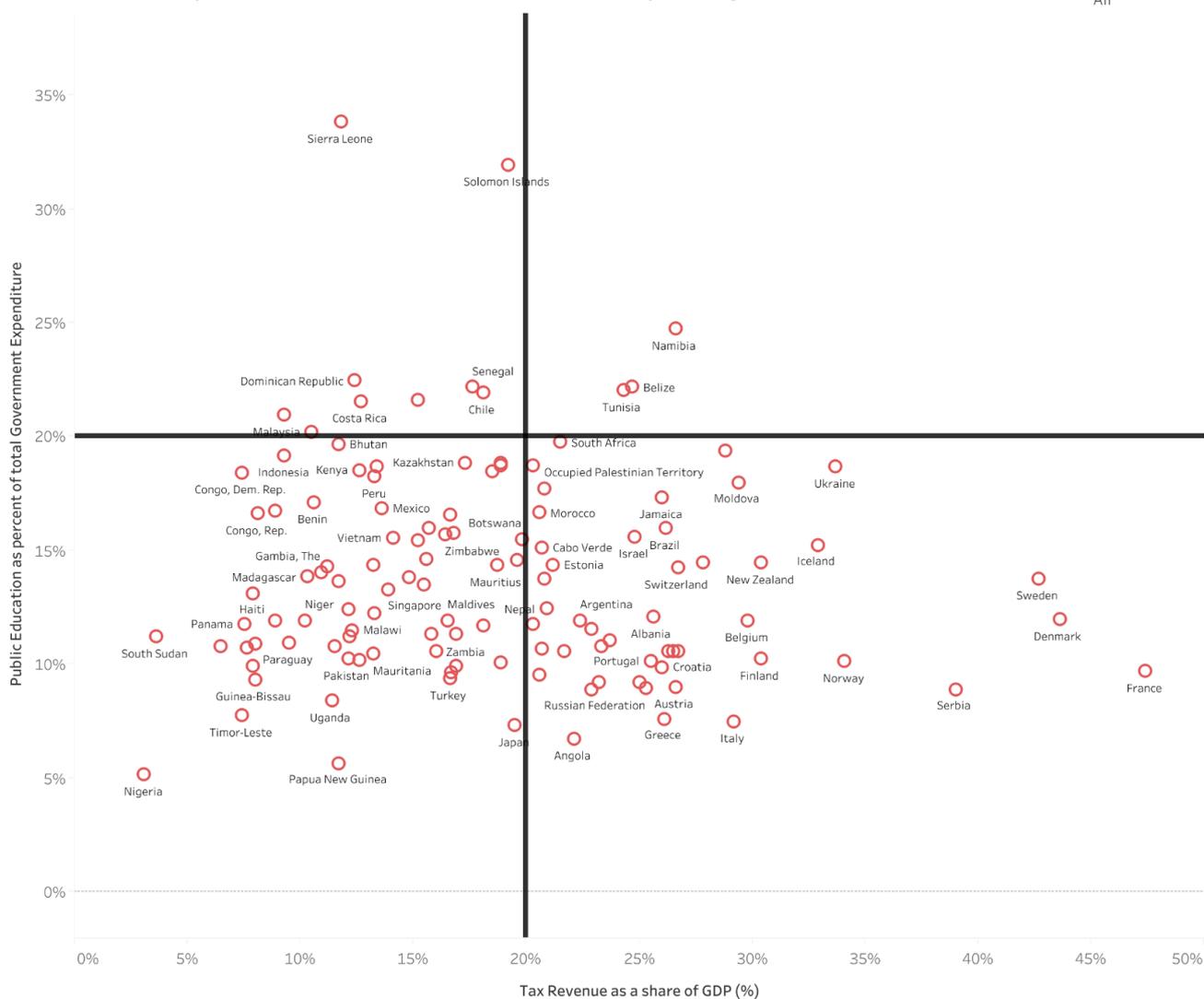
⁵⁹ Lewin, K.M. (2023), "Es momento de arreglar la trampa financiera: el gasto público en educación revisado", *Journal of International Cooperation in Education*, Vol. 25 N.º 1, pp. 21-41. <https://doi.org/10.1108/JICE-06-2022-0011>

⁶⁰ Tabla extraída de: Lewin (2020). Op Cit.

De tal modo, es fundamental trabajar para incrementar el presupuesto público total de un país, especialmente en países donde una buena parte del presupuesto se asigna ya a la educación; en algunos países se pueden estar asignando cantidades significativas, pero el pastel general es muy pequeño. Por ejemplo, Etiopía, que dedica alrededor del 20 % del presupuesto, pero solo recauda un 10 % de ingresos al PIB, y Sierra Leona actualmente asigna el 35 % del presupuesto a la educación, pero solo recauda el 14 % de impuestos-PIB. Mientras tanto, aquellos que no logran recaudar los suficientes ingresos y eligen no dar prioridad a la educación son los que presentan mayores brechas o desigualdades en la educación cuando los hogares suplen la carencia de los presupuestos gubernamentales. El siguiente gráfico ilustra estos puntos en varios países.

Which countries prioritise tax revenues and education spending ?

Inc. Group Code
All



Impuestos, el Estado y el derecho a la educación

Los impuestos elevan los recursos para servicios públicos y afianza las relaciones Estado-ciudadanía. Los impuestos actúan como base para la responsabilidad de los gobiernos ante sus ciudadanos: Cuando los ingresos fiscales pagan la educación, los gobiernos se sienten más responsables de garantizar que el dinero se gasta bien. Si los contribuyentes observan a los gobiernos malgastar su dinero, o creen que otras personas están evitando injustamente pagar impuestos, pueden mostrarse reticentes a contribuir. De tal modo, garantizar que los fondos de impuestos se gastan bien y se recaudan de forma justa, puede ayudar a que los ciudadanos responsabilicen activamente a sus gobiernos.

Cuando la sociedad civil está más implicada en el modo en que los gobiernos asignan y gastan los impuestos, especialmente en sociedades en las que hay un problema de corrupción, puede ayudar a mejorar la cadena de responsabilidad general Estado-ciudadanía, por lo que también hay un claro papel para las OSC y los sindicatos de profesores en el monitoreo y seguimiento de los ingresos fiscales y el gasto público.

En muchos países de ingresos bajos y medios hay poca información o debate públicos sobre los impuestos, incluso en tiempos de elecciones. En ocasiones, las personas ricas e influyentes evaden o eluden impuestos, y en ocasiones los políticos gastan de forma corrupta o roban fondos públicos. En estas situaciones, las actitudes públicas respecto a los impuestos suelen ser negativas.

Financing the future: The 4Rs of Tax Justice

Tax systems reprogrammed to prioritise the needs of all members of society can deliver:

Revenue, generating sustainable funds for education and other public services



Redistribution, to curb vertical and horizontal inequalities (those between individuals and those between groups)



Repricing, to limit public "bads" such as tobacco consumption or carbon emissions



Representation, to build healthier democratic processes, recognising that higher reliance of government spending on tax revenues is strongly linked to higher quality of governance and political representation



Fig.: 8

Elevar el gasto en unos pocos puntos porcentuales puede suponer una gran diferencia

Todos los países deben trabajar para alcanzar la ratio mínima impuestos-PIB del 20 % para suministrar servicios públicos de calidad. Pero incluso unos pocos puntos porcentuales de los ingresos recaudados pueden suponer una gran diferencia. Según el Informe de monitoreo global de la educación de la UNESCO, si los gobiernos de 67 países de ingresos bajos y medios hubieran aumentado modestamente sus esfuerzos de recaudación de impuestos y dedicado un quinto de su presupuesto a incrementar el gasto en educación pública, la partida promedio del PIB dedicado a la educación pública habría pasado del 3 al 6 %.⁶¹

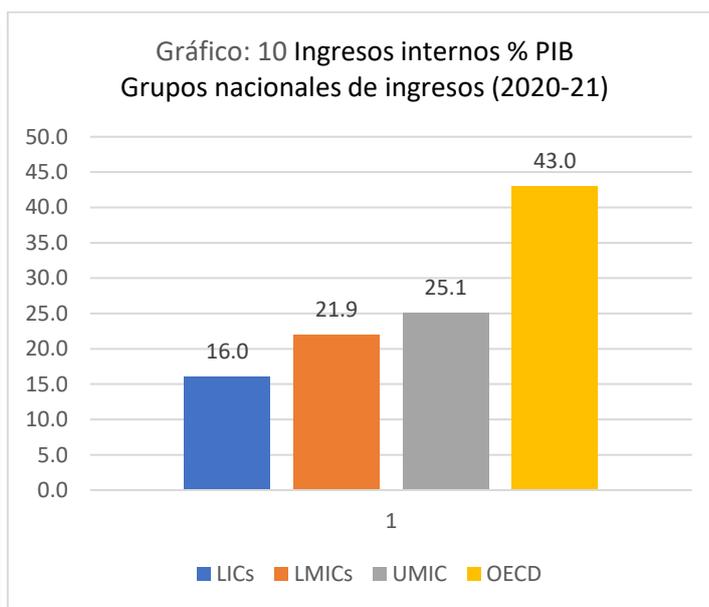
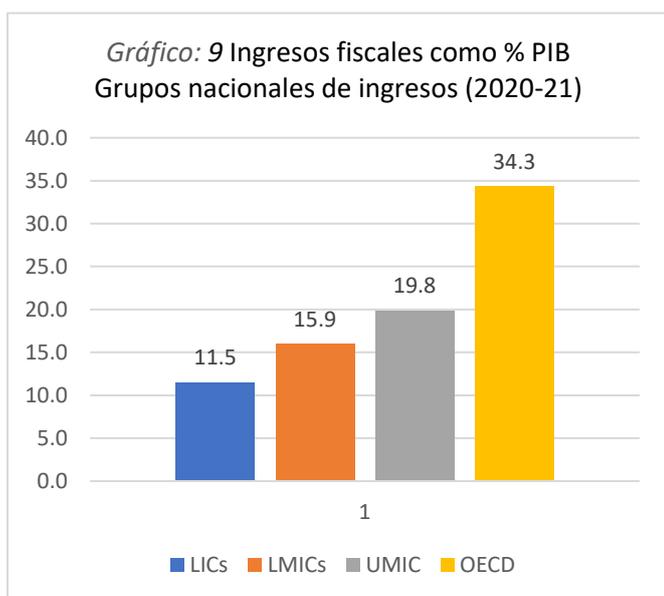
⁶¹ Informe de monitoreo global EFA (2015). Artículo de política 12. Aumentar los ingresos fiscales para cerrar la brecha de financiación de la educación. <https://www.unesco.org/gem-report/en/node/113>

El FMI calcula que la mayoría de países pueden elevar sus ratios en cinco puntos porcentuales para 2030.⁶² Aunque aumentar los ratios impuestos-PIB en 5 puntos porcentuales a medio plazo es ambicioso, en la mayoría de casos es razonable. ActionAid ha demostrado que esto permitiría doblar el gasto en educación, salud y otros servicios.⁶³

Específicamente, la alianza TaxED⁶⁴ también observó el fenomenal incremento al que esto puede conducir:

- Ghana podría recaudar unos sorprendentes 7800 millones USD de los cuales, si el gobierno asignara tan solo el 20 % de los nuevos ingresos fiscales, tal como marca la referencia internacional, esto incrementaría el presupuesto en educación en 1500 millones USD, alrededor de la mitad del presupuesto.
- Malawi podría generar 32,7 millones USD más para 2023-34. A los niveles actuales de gasto, tan solo el 20 % de los ingresos generados de este modo podrían aumentar el presupuesto en educación en 146,5 millones USD, alrededor de dos tercios del presupuesto en educación de 2018.
- Mozambique podría recaudar 1300 millones USD más para 2023. A los niveles actuales de gasto, tan solo el 20 % de los ingresos generados de este modo podrían aumentar el presupuesto en educación en 275 millones USD, alrededor de un tercio del presupuesto en educación.
- Nigeria podría recaudar 2300 millones USD más para 2023. A los niveles actuales de gasto, tan solo el 20 % de ingresos fiscales recaudados de este modo podrían generar 4700 millones USD, alrededor del 40 % de todo el presupuesto federal para 2019.
- Zambia podría ganar ingresos adicionales por valor de 6200 millones USD anuales para 2023. Si el gobierno asignara tan solo el 20 % de estos, se incrementaría el presupuesto en educación en 1200 millones USD, el doble de la cantidad asignada a la educación en el presupuesto de 2021.

PLAN PARA LA ACCIÓN DESCUBRE EL RATIO IMPUESTOS-PIB DE TU PAÍS AQUÍ

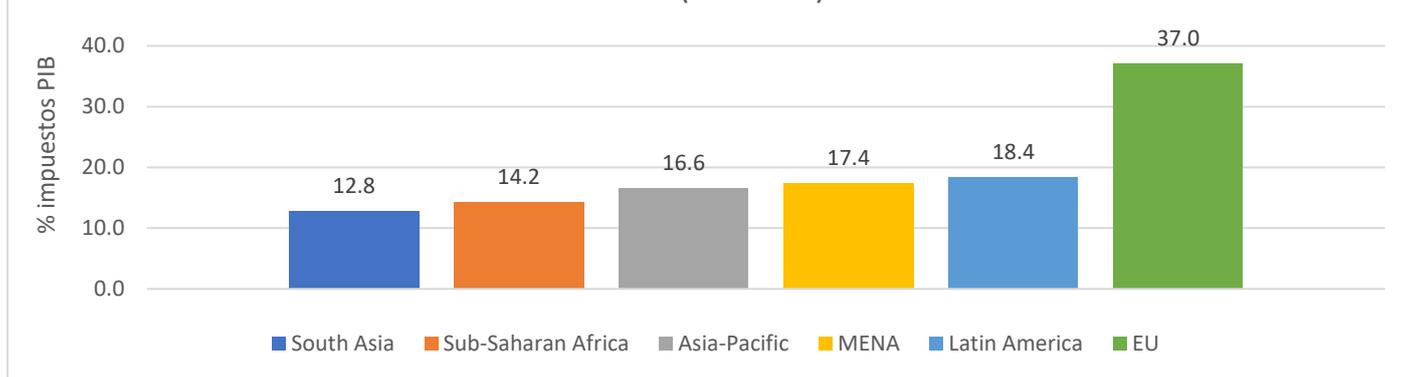


⁶² Artículo de discusión del personal del FMI (2019) Política fiscal y desarrollo: Inversiones humanas, sociales y físicas. Véase www.researchgate.net/publication/330717319_Fiscal_Policy_and_Development_Human_Social_and_Physical_Investments_for_the_SDGs

⁶³ ActionAid (2020). Quién se preocupa por el futuro: financiar servicios públicos con conciencia de género. Véase: <https://actionaid.org/publications/2020/who-cares-future-finance-gender-responsive-public-services?msclkid=e313f350a92311ec9e3c23eaa10c314b>

⁶⁴ Para saber más sobre estas estadísticas, véanse las hojas informativas nacionales relevantes de la coalición TaxED, aquí: <https://actionaid.org/news/2022/launch-factsheets-sustainable-solutions-finance-education>

Gráfico: 11. Ingresos fiscales como % PIB. Grupos regionales de ingresos (2020-21)



Fuente para el gráfico 8-11. Cálculos propios de los autores, basados en datos extraídos de la base de datos fiscales del pilar de justicia fiscal del Índice de compromiso con la desigualdad de Oxfam/DFI.⁶⁵

IMPUESTOS PROGRESIVOS Y REGRESIVOS

Los países no solo tienen que garantizar más ingresos fiscales y hacerlo mediante la ampliación del sistema impositivo, también deben hacerlo de forma justa, es decir, garantizando que a aquellos que pueden pagar más, se les exija hacerlo. Hay alternativas disponibles que pueden impulsar el bote de gasto público.

Una manera consiste en cambiar a una agenda fiscal progresiva, diseñando una política con la que los individuos más ricos y las empresas paguen más, de acuerdo con su mayor partida de ingresos y su capacidad para pagar. Este cambio requerirá una voluntad política continuada y una visión a largo plazo, ambos a nivel internacional y dentro del diseño de la política fiscal interna, ya que muchos de los más ricos pueden aprovechar las actuales normas internacionales para eludir impuestos.

Por otro lado, un sistema regresivo en el que los impuestos se aplican uniformemente o se aplican a bienes y servicios en los que los más pobres gastan más de sus ingresos, se lleva un porcentaje mayor de los ingresos de contribuyentes de bajos ingresos que de los medios y altos (donde la carga impositiva decrece con el incremento de los ingresos).

Impuestos progresivos: impuestos a la propiedad, ganancias de capital e impuestos patrimoniales (como los impuestos de sucesión), impuestos sobre la renta (que aumenta con los ingresos y exige a quienes tienen salarios más bajos), e impuestos a grandes sociedades tienden a ser más progresivos porque se dirigen a la riqueza y los grandes beneficios (porque la riqueza y los beneficios no están en el rango de quienes tienen bajos ingresos). Suelen llamarse “impuestos directos”.

Impuestos regresivos: impuestos al consumo como el impuesto sobre el valor añadido (IVA), impuestos especiales, impuestos al comercio internacional e impuestos al sector informal son regresivos ya que los pobres tienden a ser su mayor objetivo. A menudo se denominan “impuestos indirectos”. Entre ellos, la naturaleza regresiva se puede minimizar, por ejemplo, si algunos bienes básicos clave están exentos del IVA pueden hacer de él un impuesto “menos regresivo”. Dado el predominio de las mujeres y los grupos históricamente desaventajados entre los hogares de ingresos más bajos, el enfoque en la imposición directa también es necesario para militar contra mayores desigualdades de género interseccionales.

⁶⁵ Estos datos de ingresos fiscales los recopila el DFI a partir de presupuestos nacionales, autoridades de ingresos y documentos estadísticos y de documentos de OCDE y el Consejo del FMI. El autor elige esta fuente porque permite el análisis de 161 países. La metodología completa para recopilar estos datos está disponible aquí: <https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/2022-10/mn-cri-2022-methodology-note-en.pdf>. Debe señalarse que esto puede ofrecer un ligero sesgo a la baja al compararse con otras fuentes, como OCDE o FMI (un % impuestos-PIB más bajo). Las cifras del OCDE son de una muestra nacional de tamaño considerablemente más pequeño y puede excluir a algunos países con malos datos, y el informe del FMI solo informa sobre ingresos fiscales al gobierno central y solo están disponibles desde 2017 como grupo transnacional, por ejemplo: LIC: 12% (OCDE 2020) o 12,3 % (IMF 2017): LMIC 19,2 % (OCDE 2020) o 16,2 % (FMI 2017): UMIC, 21,1 %, (OCDE 2020) y 18,4 % (FMI 2017): HIC 33 % (OCDE 2020) o 23 % (FMI 2017).

El rango de políticas fiscales debe apoyar a los más marginados y vulnerables, y a aquellos que se enfrentan a desigualdades interseccionales. Es importante garantizar un análisis de género para minimizar y mitigar también el impacto regresivo de los impuestos indirectos (por ejemplo, el IVA), e impuestos de la economía informal. Una forma progresiva y justa a nivel de género de fiscalizar también distribuiría de forma efectiva la riqueza y contribuiría al logro de los derechos de las mujeres situando los impuestos sobre las personas con más capacidad para pagar.⁶⁶

Durante muchos años, en los países con ingresos más bajos con grandes economías informales, el FMI y otros han presionado para que logran el crecimiento de los impuestos a través del IVA en particular, argumentando que, debido a los grandes sectores informales, resulta complicado utilizar otros métodos (por ejemplo, los impuestos sobre la renta de las personas físicas que tienden a poder aplicarse sólo en el sector formal). Esto debe destruirse como un mito democráticamente corrosivo, especialmente en los tiempos en los que crece la desigualdad de ingresos y de riqueza.

ActioAid ha demostrado que es posible hacer crecer las ratios impuestos-PIB y realizar reformas fiscales progresivas. Malawi, Mozambique y Nigeria han demostrado que existe un considerable espacio para un incremento significativo de los ingresos. Las reformas propuestas, enfocadas en los impuestos sobre la renta de las personas físicas, los incentivos fiscales corporativos, los impuestos sobre la propiedad y los bienes de lujo, se podría traducir en un incremento de la ratio impuestos-PIB del 1 % en Nigeria, 2 % Malawi y un impresionante 6 % en Mozambique.⁶⁷ Las investigaciones han demostrado que también es posible hacer impuestos que se consideren principalmente regresivos, menos regresivos, e inclinarse más hacia los resultados progresivos; por ejemplo, introduciendo límites al IVA sobre bienes básicos consumidos por hogares de bajos ingresos.

Por su parte, CLADE ha demostrado que en Argentina la aplicación de medidas de justicia fiscal progresivas (anulación del 50 % de los impuestos sobre las grandes fortunas, incremento del 10 % sobre los impuestos a las propiedades personales, 20 % de reducción en gastos fiscales) significaría un incremento del 16 % del presupuesto nacional para la educación.⁶⁸ Las empresas multinacionales en Argentina evaden un total de 1200 millones USD al año operando en paraísos fiscales. Si esta cantidad se utilizara para pagar los salarios de los profesores, estos podrían haberse incrementado en un 45 %⁶⁹.

Cuadro 6. Profesores: financiados por los ingresos fiscales

Los sistemas educativos requieren una financiación a largo plazo y predecible porque el punto más grande de cualquier presupuesto en educación son los profesores. La provisión de la educación es intensiva a nivel laboral. De hecho, contar con los suficientes profesores cualificados es fundamental para la calidad de la educación.⁷⁰ Y, sin embargo, existe una grave escasez de profesores formados y cualificados: se necesitan al menos 69 millones más de profesores en todo el mundo (y 17 millones más solo en África) para alcanzar el ODS4.⁷¹ El número de educadores de preescolar en países de ingresos bajos debe triplicarse, y debe duplicarse en países de ingresos medios-bajos, para que estos países puedan alcanzar los objetivos educativos del ODS4. Además, el número de profesores de escuela primaria debe incrementarse en casi un 50 % en países de ingresos bajos.⁷²

Éste es el principal desafío financiero para muchos ministerios de educación: el ODS4 no se alcanzará sin un gasto recurrente, que es lo que paga a los profesores, lo cual requiere una financiación a largo plazo, año tras año, para

⁶⁶ ActionAid (2018). Short-changed: How the IMF's tax policies are failing women. <https://www.actionaid.org.uk/publications/short-changed-how-imfs-tax-policies-are-failing-women>

⁶⁷ Resúmenes de impuestos progresivos por país, disponibles aquí: <https://actionaid.org/publications/2018/progressive-taxation-briefings?msclkid=f44289b8b42011ec862f756462d2c4e1>

⁶⁸ CLADE, Fundación SES, la Campaña argentina por el derecho a la educación (CADE), Latinidad y la Red por la justicia fiscal de Latinoamérica y el Caribe. Proyecto justicia fiscal y derecho a la educación

⁶⁹ Extraído de: <https://redclade.org/pais/argentina/>

⁷⁰ Véase: *Comprender el impacto de los profesores en el logro estudiantil*. Disponible en: <https://www.rand.org/education-and-labor/projects/measuring-teacher-effectiveness/teachers-matter.html>. Acceso en abril de 2023.

⁷¹ UNESCO (2016) The World needs almost 69 million new teachers to reach the 2030 Education goals. Véase: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000246124>

⁷² UNSCO (2023) Can countries afford their national SDG 4 benchmarks? Véase: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000385004/PDF/385004eng.pdf.multi>

cubrir las nóminas. Actualmente, los profesores constituyen con mucho el mayor gasto en los presupuestos de educación y el gasto presupuestario más inamovible cuando los presupuestos se recortan (o al menos no se incrementan con la inflación). Esto implica que cuando los presupuestos son demasiado pequeños o no se mantienen al día con la inflación, queda poco para otros gastos. Algunos actores argumentan que esto requiere la reducción de las nóminas (es decir, los salarios de los profesores) para permitir el gasto en otras áreas. Pero esto nunca puede constituir la forma de progresar respecto al derecho a la educación y el ODS4. Los bajos salarios y las malas condiciones laborales de los profesores también influyen negativamente al logro del ODS8 sobre el trabajo decente, y al 5 sobre la justicia de género, en cuanto que la profesión docente es en gran medida femenina.

Una ruta mejor es incrementar el tamaño del presupuesto general y esto requerirá la movilización de grandes cantidades de gasto recurrente, lo que automáticamente requiere más ingresos fiscales incluso en los países de ingresos más bajos. La ayuda y los préstamos, cuando se armonizan y se entregan sin condiciones a los países más necesitados, pueden suponer una contribución útil. Sin embargo, a menudo pueden tener un valor limitado para financiar la educación porque son inherentemente a corto plazo e impredecibles, y no es buena idea contratar profesores en base a un proyecto de ayuda a tres años que tendrá que ser desmantelado cuando se acabe el dinero de la ayuda. Por lo tanto, el dinero de la ayuda tiende a apoyar intervenciones a corto plazo, como la construcción de aulas, los programas de alimentación escolar, las becas para niñas, los programas para reducir el abandono escolar, el desarrollo de planes de estudios, etc. Muchos gobiernos sólo contemplan la contratación de los profesores cuando tienen una fuente de ingresos segura y predecible y esto significa invariablemente ingresos fiscales.

PLAN PARA LA ACCIÓN SOBRE LOS IMPUESTOS- AQUÍ



DETENER LAS FUGAS DE IMPUESTOS

A nivel nacional, una forma de garantizar una mayor ratio impuestos-PIB a través de impuestos progresivos es detener las “concesiones” fiscales a corporaciones multinacionales poniendo fin a los dañinos incentivos fiscales, evitando el abuso fiscal corporativo y deteniendo otros flujos financieros ilícitos.

Muchas empresas multinacionales no pagan su parte justa de impuestos. En países de ingresos bajos y medios, esto es en gran medida el resultado de la movilidad percibida de las multinacionales, que ha conducido a un incremento e intensificación de la competencia entre gobiernos nacionales para intentar atraer empresas extranjeras con tasas aún más bajas de impuestos de sociedades.

Los incentivos fiscales a las corporaciones representan la mayor fuga de ingresos para la recaudación fiscal potencial de un país. A pesar de que muchos estudios demuestran que no son necesarios más incentivos para atraer inversión, los gobiernos enfocados en obtener más inversión extranjera continúan utilizándolos de forma excesiva.

La escala de pérdidas de ingresos con los incentivos fiscales se demuestra en los dos ejemplos siguientes producidos por la alianza TaxED en Senegal y Nigeria (véase la figura 10). Descubrieron que se pierden muchos ingresos en países en desarrollo a través de la combinación de la elusión de impuestos por parte de las compañías multinacionales y los generosos (y a menudo innecesarios) incentivos fiscales que se les ofrece. La escala del uso de los incentivos y lo que podría realizarse si estos fondos perdidos se utilizarán en cambio en la educación. Las empresas también pueden evitar

pagar su parte justa de impuestos explotando brechas fiscales que ofrecen los países o a través de la elusión fiscal, ya sea explotando lagunas legales (elusión de impuestos) o por medios ilegales (evasión de impuestos).

Los países de ingresos más bajos también entran en tratados fiscales con países de ingresos altos, a menudo perdiendo en el proceso (aunque debido a la falta de información resulta difícil calcular los ingresos perdidos con estos tratados).⁷³

Tras la pandemia de covid-19 existe una mayor urgencia por recaudar impuestos de una forma justa y progresiva, incluyendo el establecimiento de nuevas normas globales para garantizar que las empresas pagan su parte justa e incrementando los impuestos a los beneficios y las grandes riquezas.

PLAN PARA LA ACCIÓN: INVESTIGACIÓN DE LA EVASIÓN DE IMPUESTOS - AQUÍ

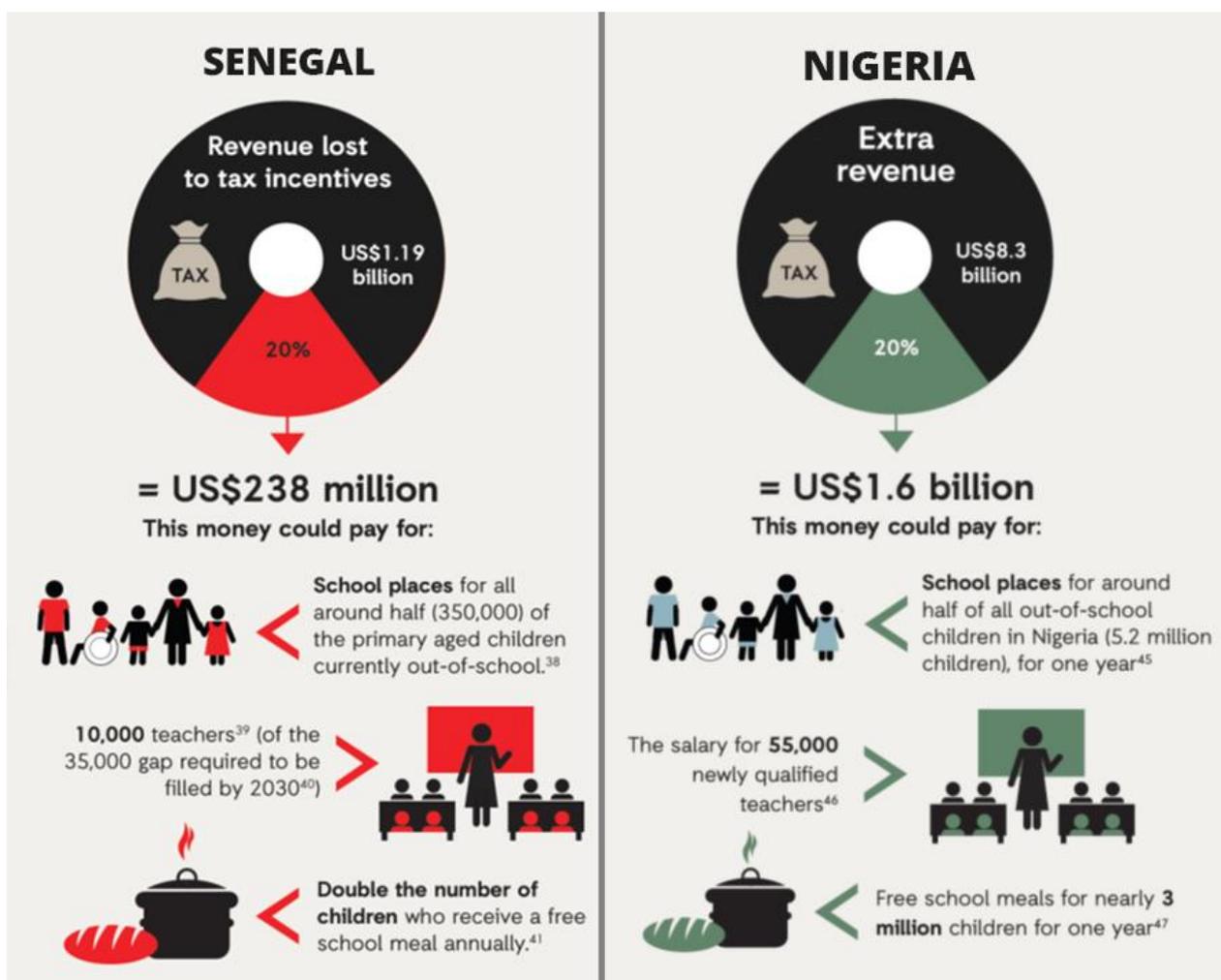


Fig.: 10

ACTION SOBRE LA DEUDA

La incapacidad de maximizar los ingresos fiscales se une al hecho de que muchos países de ingresos bajos están entrando en niveles peligrosos de deuda, que requerirán pagos que los gobiernos con dificultades para cumplir con los ODS difícilmente se podrán permitir.

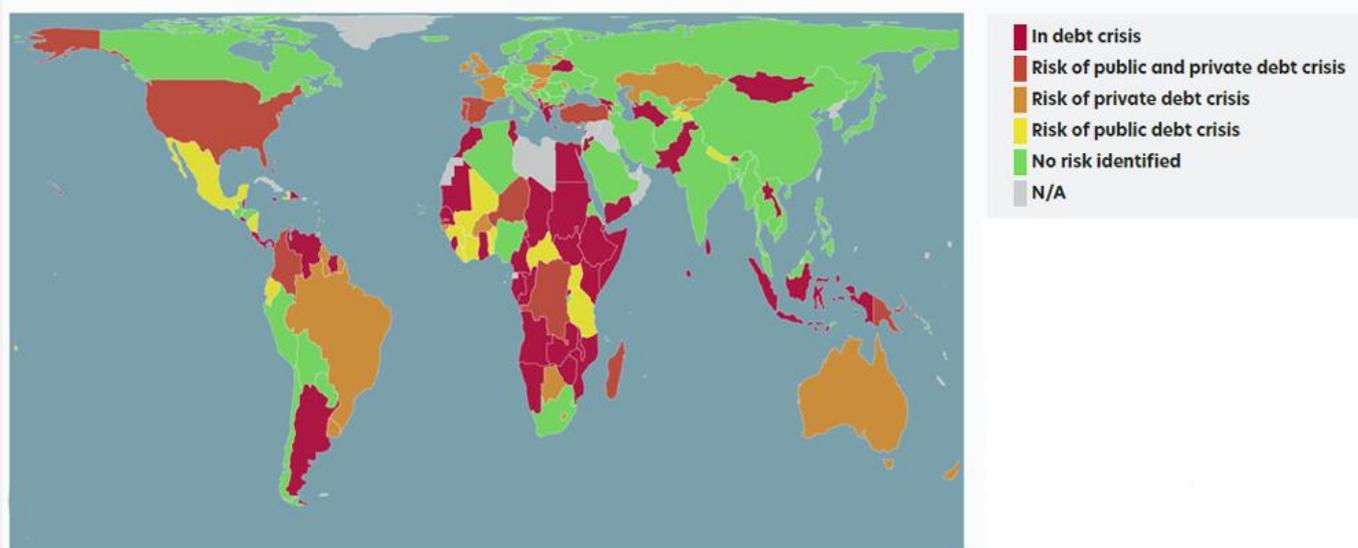
⁷³ ActionAid (2016). Mal tratado. Los tratados fiscales que privan a los países más pobres del mundo de ingresos vitales. Véase: <https://actionaid.org/publications/2016/mistreated>

Una “crisis de deuda” es cuando los pagos de la deuda minan la economía de un país o la capacidad de su gobierno para proteger la economía básica y los derechos sociales de sus ciudadanos. Las crisis de deuda pueden venir provocadas por la deuda de los gobiernos, o por deudas del sector privado, es decir, empresas, bancos y hogares. La deuda privada puede conducir a una crisis financiera, que después pasa la deuda al público.

El análisis de la coalición Jubilee Debt (JDC) identifica países en riesgo de una crisis de deuda provocada por la deuda pública, los que están en riesgo por la deuda privada y los que están en riesgo por ambas (véase el siguiente cuadro).

¿Cómo le va a su país?

El análisis del riesgo de la coalición Jubilee Debt de 2021 descubrió que 54 países de todo el mundo sufren de una crisis de deuda. Además, había 22 países en riesgo de una crisis de deuda del sector privado, 21 países en riesgo de una crisis de deuda del sector público, y 14 en riesgo tanto de una crisis de deuda del sector privado como del público. Para consultar información más actualizada, véase: <https://data.debtjustice.org/>



La medida de la deuda total actual es alarmante. La deuda pública promedio (deuda tanto extranjera como nacional) en todo el mundo se elevó del 13 % en 2019 al 97 % del PIB en 2021; a nivel nacional, el incremento de la deuda fue más acentuado en los países que podían pedir prestado para financiar respuestas a la covid-19.

Resulta importante señalar que este es el *nivel* de devoluciones de deuda que deben pagarse que supone la mayor extracción de los ingresos anuales. En 2021, la devolución de deuda promedio (en deuda externa e interna) alcanzó el 38 % de los ingresos gubernamentales y el 27,5 % del gasto gubernamental en países de ingresos bajos y medios. De media, esto fue el doble que su nivel de gasto en educación. En total, en 2021 los países de ingresos bajos y medios transfirieron casi 1 billón de dólares a acreedores externos a través de la devolución de deuda.⁷⁴

⁷⁴ Oxfam and DFI (2022). Op Cit.

Aunque los países de ingresos altos tienen enormes deudas, las deudas de los países de ingresos bajos son mucho más costosas (con tipos de interés más altos y periodos de devolución más cortos) que los de las economías de la OCDE. Como resultado, la carga de su devolución de deuda es mucho mayor, y afecta al gasto fundamental en servicios públicos como la educación. De hecho, más de dos tercios de los países de ingresos bajos y medios tienen una tasa de devolución de deuda muy alta (más del 15 % de los ingresos⁷⁵), lo que les impide dedicar más a la educación.

Más de 30 países han estado ya en una profunda crisis económica, han fallado en la devolución de sus deudas, y han necesitado mecanismos de alivio de deuda en los últimos cinco años, siendo el caso más destacable el de Sri Lanka. Y, sin embargo, hay más acudiendo al FMI para que les salven con paquetes de préstamo que se basan generalmente en la austeridad, con la esperanza de evitar las faltas (como Egipto, Ghana y Túnez).

Esto tiene visos de empeorar porque las prestamos por la covid-19 chocan con otros eventos globales. De hecho, en respuesta a la inflación, los países ricos están escalando los tipos de interés, elevando aún más los costes de los préstamos a los países pobres. Además, la apreciación del dólar estadounidense a partir de 2022 está haciendo que las deudas nominativas de dólar sean aún más caras para los países de ingresos bajos y medios. Ese es el motivo por el que la acción sobre la deuda en los próximos años será fundamental para garantizar que el presupuesto no se reduce, disminuyendo de esa forma la financiación de la educación.

Los sindicatos de profesores y las OSC deben actuar respecto a la deuda

Suministrar el derecho a la educación seguirá siendo difícil a no ser que los activistas por la educación vayan más allá de trabajar para ampliar el presupuesto en educación en los próximos años; la devolución de deuda seguirá erosionando la capacidad estatal para asignar sus máximo recursos a la educación a no ser que nos unamos con otros para exigir una acción sobre la deuda.

Mientras haya una crisis de deuda, muchos países van a dedicar más a la devolución de deuda que a la educación, y los activistas tendrán que trabajar con otros a nivel global para presionar en busca de acciones internacionales audaces para garantizar el derecho a la educación. Esto requiere ir más allá de la reciente iniciativa de suspensión de la devolución de deuda (DSSI) que ofreció muy poca ayuda a unos pocos países en lo peor de la pandemia.⁷⁶ La DSSI debía complementarse con un marco común para la reestructuración de la deuda de los países con niveles insostenibles de deuda, que permitiría que los acreedores relevantes ofrecieran un alivio de deuda comparable y completo. Sin embargo, aunque se agradece en cuanto que intenta coordinar a todos los acreedores, ha demostrado tratarse de una medida muy decepcionante en lo que respecta a suministrar el alivio de la deuda. Los acreedores privados y multilaterales no han participado en la iniciativa y no cubren la deuda interna. Muchos países severamente endeudados no se han postulado para lo que parece un alivio parcial y los que lo han hecho han visto que el proceso es extremadamente lento, con una duración de al menos un año.

Consideramos que cualquier país que gasta más en la devolución de deuda que en la educación debe ser prioritario para la renegociación de la deuda y el acceso a un nuevo mecanismo para gestionar la deuda. Los activistas por la educación deben realizar un llamamiento a la acción de la comunidad internacional para que aborde una acción urgente respecto a la crisis de la deuda y se unan a otros para exigir un nuevo acuerdo sobre la reestructuración de la deuda; las deudas suspendidas deben cancelarse permanentemente para que ningún país dedique más a devolver deuda que a la educación o la salud. También existe la necesidad de un método más amplio para la sostenibilidad de la deuda que tenga en cuenta los largos plazos necesarios para la financiación, con negociaciones de deuda en países que invierten en los ODS, los objetivos climáticos, los derechos humanos y los compromisos con la igualdad de género.

A nivel nacional, los activistas por la educación también pueden descubrir más sobre cómo pasar a la acción con la deuda a través de ejercicios prácticos para comprender mejor los impactos de la deuda en la provisión de la educación

⁷⁵ *Ibíd.*

⁷⁶ Informe paralelo de Eurodad (2020) sobre las limitaciones de la Iniciativa de suspensión de la devolución de deuda del G20: achicar agua del Titanic con un cubo. Véase https://www.eurodad.org/g20_dssi_shadow_report

utilizando el juego de herramientas para el alivio de la deuda y la educación de la Campaña Mundial por la Educación publicado en 2022.⁷⁷

PLAN PARA LA ACCIÓN SOBRE LA DEVOLUCIÓN DE DEUDA - [AQUÍ](#)

ACCIÓN SOBRE LA AUSTERIDAD

La austeridad y las contracciones en el PIB como resultado de la covid-19 han visto cómo los gobiernos reducen el gasto público, lo que ha conducido a que dos tercios de los países recorten los presupuestos educativos en 2021.⁷⁸ Desde entonces, una ola de austeridad se ha extendido por el mundo. La Alerta de austeridad global presenta un panorama alarmante de un 85 % de países (o 6600 millones de personas), enfrentándose a la austeridad en 2023.⁷⁹ Esto ha sido influido enormemente por las políticas del FMI, que, en muchos países de ingresos bajos y medios, ha ejercido presión para implantar medidas de austeridad (o, en el lenguaje del FMI, “consolidación fiscal”). Desde este punto de vista, se argumenta que es necesaria una respuesta política a la crisis de deuda al tiempo que se contiene la inflación y el déficit.⁸⁰

No obstante, estas medidas de austeridad amenazan desviar las labores para lograr el derecho a la educación. Esto incluye una política para congelar o recortar las nóminas del sector público.⁸¹ Los profesores son el grupo más grande de la mayoría de nóminas del sector público, por lo que las restricciones en la nómina general influyen desproporcionadamente al profesorado, reduciendo su paga y bloqueando nuevas contrataciones. Esto golpea en el corazón del suministro de la calidad, restringiendo el número de profesores cualificados, bien pagados y motivados. También se sustenta sobre décadas de congelación de financiación pública, que ha provocado la reducción de las pagas y el deterioro de las condiciones de los profesores, afectando al estatus de la profesión.⁸²

Hace más de 15 años, ActionAid documentó el impacto de los límites a las nóminas de sector público impuestas por el FMI como una condición explícita para los préstamos en países de ingresos bajos, mostrando cómo bloqueaban el progreso de la educación.⁸³ Esto contribuyó a que el Consejo del FMI diera marcha atrás y eliminara los límites a las nóminas del sector público como una condición para conceder préstamos en todo el mundo, en 2007. La investigación publicada en 2021 por ActionAid, Education International y Public Services International,⁸⁴ muestra que estas políticas vuelven a ser práctica común, sin una base de evidencias creíble que, sin embargo, daña seriamente el progreso, no sólo de la educación, sino de otros objetivos de desarrollo clave. La investigación ha demostrado que no puede haber condiciones unidas a los préstamos, pero el FMI ofrece a los gobiernos el asesoramiento político coercitivo de recortar o congelar las nóminas del sector público en el 78 % de los para 23 países estudiados. La investigación detallada en 15 países reveló que:

- A pesar de las afirmaciones del FMI de que la contención de las nóminas del sector público iba a ser temporal, los 15 países estudiados recibieron el consejo de recortar o congelar las nóminas del sector público durante tres o más años, y ocho de ellos durante un periodo de cinco o seis años.
- Solo en esos 15 países, los recortes recomendados por el FMI sumaban un total de cerca de 10 000 millones USD, el equivalente a recortar más de 3 millones de profesores de primaria.

⁷⁷ CME y ActionAid (2022). Op Cit.

⁷⁸ UNESCO y Banco Mundial (2021). Education Finance Watch, 2021 <https://www.worldbank.org/en/topic/education/publication/education-finance-watch-2021>

⁷⁹ Alerta de austeridad global: cortes inminentes de los presupuestos en 2021-25 y rutas alternativas. Iniciativa para el diálogo político. Disponible en: <https://policydialogue.org/publications/working-papers/global-austerity-alert-looming-budget-cuts-in-2021-25-and-alternative-pathways/>

⁸⁰ ActionAid, Education International y PSI (2020). La pandemia y el sector público. Véase <https://actionaid.org/publications/2020/pandemic-and-public-sector>

⁸¹ *Ibíd.*

⁸² Education International (2021). El informe global sobre el estatus de los profesores 2021. Véase el informe global sobre el estatus de los profesores 2021. Véase <https://www.ei-ie.org/en/item/25403:the-global-report-on-the-status-of-teachers-2021?msclid=c5bcd2feb41b11ecabe7eb22c7dff43e>

⁸³ ActionAid (2007). Enfrentarse a las contradicciones: el FMI, los topes a las nóminas y el caso de los profesores. Véase <https://actionaid.org/publications/2007/confronting-contradictions>

⁸⁴ ActionAid, Education International y Public Services International (2022) El público frente a la austeridad <https://actionaid.org/publications/2021/public-versus-austerity-why-public-sector-wage-bill-constraints-must-end>

- Solo en esos 15 países, tan sólo un incremento de un punto en el porcentaje del PIB gastado en las nóminas del sector público permitiría la contratación de 8 millones de profesores nuevos.

Cuadro 7. Restricciones en la nómina del sector público: impacto en el aula

La limitación del gasto gubernamental en los profesores empeora los salarios de la profesión y acentúa las carencias de los profesores. Por lo tanto, recortar la financiación del personal laboral de la educación pública impacta en la docencia y el aprendizaje e impide la provisión de una educación de calidad.

La investigación de Education International en Nepal, Zambia y Malawi mostró cómo se sienten las restricciones en las nóminas del sector público en primera línea.⁸⁵

En Malawi, los profesores informaron que sus salarios no se mantenían al día con la inflación y aquellos que no se alojaban en viviendas gubernamentales tenían problemas para pagar su alquiler y sus facturas. La carencia de profesores hacía que la carga laboral fuera insostenible y estaba influyendo en la salud mental de los profesores.

En Nepal, la limitada financiación de los recursos humanos en educación condujo a un sistema de empleo en dos niveles. Además de los funcionarios civiles, se empleaban a profesores con contratos fijos o temporales con peores condiciones laborales. Tenían salarios más bajos, contratos precarios y no tenían prestaciones o seguridad social. Algunos de estos profesores informaron que se les forzaba a trabajar en varios empleos para llegar a fin de mes. Sus malas condiciones laborales y la alta carga de trabajo incrementaron el rechazo, aumentando la escasez de profesores.

En Zambia, muchos profesores informaron que sus salarios eran demasiado bajos para cubrir el coste de la vida de sus familias y que habían tenido que contraer segundos empleos para ayudar a cubrir los gastos. A pesar de las carencias de profesores, se estaban contratando muy pocos profesores nuevos para mantener la nómina baja y la falta de oportunidades laborales condujo a una reducción en la cantidad de candidatos que querían prepararse para ser profesores. Las severas carencias en asignaturas concretas como matemáticas y ciencia, así como en áreas rurales, influyó negativamente en el aprendizaje de los estudiantes y la igualdad de oportunidades educativas.

Para apoyar el logro del ODS4, los gobiernos deben rechazar las restricciones a las nóminas del sector público y en su lugar dar pasos para acabar con la escasez de profesores haciendo que la docencia sea una profesión más atractiva. Participar en el diálogo social con sindicatos de profesores es fundamental para garantizar que las reformas políticas son relevantes respecto a las necesidades de los profesores y apoyan la mejora de la docencia y el aprendizaje.

Reducir el gasto en el personal laboral del sector público también forma parte de una amplia red de medidas de austeridad que, juntas, sofocan al sector público, por ejemplo, introduciendo tarifas de usuario (de modo que la mayoría de costes pasa a los hogares) a servicios subcontratados y al mayor uso de PPP. Por supuesto, la austeridad reduce el gasto en todos los servicios públicos y el informe de Austerity Watch muestra que los recortes en la educación son sólo una parte de los recortes generales en el sector público, incluyendo: atacar y racionalizar la protección social; privatizar servicios públicos; la reforma de las pensiones; las reformas que reducen las aportaciones de la seguridad social y recortan gastos en salud.⁸⁶

Esto significa también que los activistas por la educación no pueden seguir enfocándose en las partidas presupuestarias; tenemos que luchar juntos para proteger los servicios públicos para evitar las consecuencias negativas en la economía y en los derechos humanos de las políticas de austeridad apoyadas por el FMI y el Banco Mundial.

⁸⁵ Education International (2022). Restricciones a las nóminas de los profesores: perspectivas desde el aula. Véase: <https://www.ei-ie.org/en/item/26424:teacher-wage-bill-constraints-perspectives-from-the-classroom>

⁸⁶ Ortiz y Cummins (2022) Acabar con la austeridad: un informe global sobre recortes presupuestarios y reformas sociales dañinas en 2022-25 <https://publicservices.international/resources/publications/end-austerity-a-global-report-on-budget-cuts-and-harmful-social-reforms-in-2022-25?id=13501&lang=en>

Cuadro 8. Austeridad frente al derecho la educación

Las recesiones no eximen a los Estados de sus compromisos con los derechos humanos, incluyendo el derecho a la educación. Esto significa que los gobiernos deben actuar para superar las barreras financieras asignando los recursos suficientes. También implica que los países con ingresos más bajos deben recibir ayuda para garantizar este derecho.

El derecho a la educación se incluye en la ley internacional y regional y en ocasiones interna (el 84 % de los países garantizan la educación en su constitución o su legislación⁸⁷), y forma parte de la Carta Internacional de Derechos Humanos. Cada uno de los 170 estados parte del Convenio internacional de derechos económicos, sociales y culturales se ha comprometido a que el derecho a la educación se suministre “al máximo de sus recursos disponibles, con la visión puesta en lograr progresivamente su realización plena...sin discriminación de ningún tipo”.

Sin embargo, la austeridad amenaza esta idea del mismo modo que lo hace la falta de recursos. En estos casos, algunos actores exigen un mayor uso del sector privado, por ejemplo, a través de las PPP, en la educación. Sin embargo, se ha demostrado que esto amenaza al derecho a la educación incrementando la privatización y la comercialización de la educación. Esto puede resultar en mayores desigualdades en el acceso a una educación de calidad.⁸⁸

La externalización al sector privado o a través de acuerdos PPP es el modelo dominante y será forzado en mayor medida según el mundo se va moviendo hacia la actual recesión global. Sin embargo, el optimismo de las recompensas cosechadas por los PPP pueden haber sobreestimado.

ACCIÓN PARA TRANSFORMAR LAS MENTALIDADES

Todas las acciones señaladas previamente tienen una cosa en común: requieren desafiar el status quo económico y desafiar el poder de ciertos actores, incluyendo los puntos de vista del FMI y el Banco Mundial que influyen significativamente en las proyecciones económicas de un país, especialmente cuando el país tiene que aceptar condiciones de préstamo o seguir los consejos del FMI durante las crisis de deuda. Mientras las políticas de austeridad (enraizadas en una ideología hegemónica que se enfoca en métodos neoliberales) sea el modelo dominante, es poco probable que los países con menores ingresos tengan la libertad fiscal para invertir a los niveles necesarios para garantizar el derecho a la educación.

Esto requiere un cambio en el “consejo” del FMI en muchos países (cuando incluso los consejos del FMI conllevan un peso coercitivo⁸⁹), y requiere que el FMI arregle sus propias disonancias políticas. Por ejemplo, aunque las propias investigaciones del FMI sugieren que el neoliberalismo se ha vendido en exceso durante 40 años y ha perjudicado el crecimiento y desarrollo que pretendía apoyar⁹⁰, continúan forzando las mismas políticas. Sin embargo, en todos los países hay claras alternativas a la austeridad.⁹¹ Quizá la más obvia, es que los gobiernos pueden elegir elevar los ingresos fiscales progresivamente en lugar de recortar el gasto, como ya se ha explicado. Pero en la práctica, el FMI no ha avanzado en esta recomendación y la mayoría de países experimenta la reducción, el estancamiento o unas ratios impuestos-PIB inadecuadas. Y allí donde el FMI ofrece consejos sobre los impuestos, la tendencia es hacia impuestos regresivos como el IVA, en lugar de enfocarse en las muchas alternativas de impuestos progresivos existentes.

⁸⁷ Véase: <https://www.unesco.org/en/articles/key-data-girls-and-womens-right-education>

⁸⁸ ActionAid International, El y PSI (2020). Op Cit.

⁸⁹ Reinsberg et al. (2021) Cumplimiento, desafío y la trampa de la dependencia: interrupciones del programa del Fondo Monetario Internacional y su impacto en los mercados de capital <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/rego.12422>. Un parte importante del poder del FMI proviene de la señalación de los mercados si hay interrupciones del programa ‘Los países se ven atrapados en una trampa de dependencia: las prescripciones de contención política conducen al no cumplimiento y disparan reacciones adversas del mercado que dejan a los países con pocos recursos de financiación más allá del FMI, lo que conduce a su eventual regreso a las puertas de la organización para un nuevo préstamo. De Bhumika Mehala (2021) la covid lo revela todo: la trenzada crisis sanitaria y económica pide respuestas urgentes, una reforma sistémica y reflexiones ideológicas de la arquitectura financiera internacional. De: <https://twm.my/title2/resurgence/2020/343-344/cover02.htm>

⁹⁰ Véase <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/ostry.htm>. Acceso en abril de 2023.

⁹¹ ActionAid International, El y PSI (2020). Op Cit.

Esto requiere alejarse de los consejos del FMI, pero también, en muchos países, de aquellos que manejan los mandos fiscales, en especial los ministerios de finanzas, que presentan la misma visión ideológica (y que están formados en las mismas instituciones). De tal modo, debe convencerse al FMI, los gobiernos y los ministerios de finanzas de abandonar las políticas de austeridad y dar prioridad al sector público.

Esto requerirá movimientos más amplios que tengan el poder de dar voz a la condena de las políticas de austeridad y promover las alternativas para sector público de las siguientes maneras:

- Exigiendo la acción para apoyar una cancelación de deuda más ambiciosa y volver a programar, apoyar a los gobiernos para que reestructuren sus deudas, para que puedan dar prioridad a las inversiones en servicios públicos de calidad.
- Resistirse a las políticas de austeridad respaldadas por el FMI, especialmente las relativas a la contención de las nóminas del sector público, que impiden las acciones para mejorar y ampliar el personal laboral docente, y hacer campaña para que los gobiernos establezcan objetivos ambiciosos para incrementar las nóminas del sector público de año en año, para reanimar de forma masiva los servicios públicos tras décadas de declive, utilizando referencias internacionales para guiar las inversiones.
- Cambiando los términos del debate en términos de cómo se ve la inversión en educación y cómo es tratada por los ministros de finanzas y los gobiernos; en especial, enfocándose en ciclos económicos a corto y medio plazo, los ministerios de finanzas tratan al gasto en educación como un mero consumo. Pero a largo plazo, la educación es probablemente la mejor inversión económica que puede realizar un país. Es necesario avanzar hacia una visión más a largo plazo en la que la inversión en educación se reconozca por su contribución al desarrollo económico y social, facilitando un diálogo estratégico y reconociéndola como parte de la infraestructura clave de un país que necesita protección e inversión, incluso, y especialmente, en la cúspide de una recesión.
- También debe haber un avance hacia la planificación económica a largo plazo que tenga como objetivo el bienestar y que gestionen con sentido los retornos a largo plazo en la inversión en servicios públicos en planes a medio plazo. También requerirá crear nuevas normas y fórmulas para ayudar a los ministerios de finanzas y a los gobiernos a actuar en beneficio de retornos a largo plazo de la inversión en educación y otros bienes públicos.

Para lograrlo, es necesario que los movimientos educativos vayan más allá de sus discusiones habituales del sector y participen en procesos más estratégicos de cambio, conectando con ministerios de finanzas y jefes de Estado y encontrando nuevas alianzas con movimientos de justicia fiscal.

PLAN PARA LA ACCIÓN : CREAR ALIANZAS PARA MODELOS ECONÓMICOS ALTERNATIVOS [AQUÍ](#)

Estudio de caso: la alianza taxED

La alianza TaxEd reúne en alianza a actores por la justicia fiscal global y por la educación para realizar una transformación en la financiación interna de la educación pública. ActionAid y la Alianza global por la justicia fiscal (y las redes regionales, Red por la justicia fiscal de África y la Red por la justicia fiscal de Asia), la Red por la justicia fiscal, Education International y el movimiento de la Campaña Mundial por Educación crean una sólida alianza de la sociedad civil a nivel nacional, regional y global para luchar y conseguir compromisos para incrementar la financiación interna de los sistemas educativos públicos de una forma sostenible y progresiva.

Trabajando sobre la base del trabajo hecho durante muchos años en Uganda, Ghana, Kenia, Malawi, Mozambique, Nigeria y Tanzania, el proyecto amplía el enfoque nacional a Nepal, Senegal y Zambia. El proyecto refuerza las capacidades de los miembros de la alianza para realizar análisis de datos, investigaciones cooperativas, seguimiento de presupuestos y la lucha por una educación pública con sensibilidad de género. Fortalece las alianzas a nivel nacional, regional y global para el aprendizaje, el intercambio de información y la reivindicación. Mecanismos mejorados para el diálogo transversal entre la sociedad civil que trabaja en educación e impuestos, con ministerio de finanzas y educación, autoridades fiscales, grupos locales de educación y organizaciones internacionales respaldadas por un amplio programa de investigación que hace seguimiento de los compromisos globales, regionales y nacionales relativos a la financiación de la educación y ofrecen evidencias y soluciones para la fiscalización progresiva para financiar la educación. A nivel global, la alianza utiliza su amplia red y enlaza con gobiernos y actores internacionales para hacer un seguimiento y desarrollar recomendaciones transversales para

los actores de la educación internacional incluyendo la Alianza Mundial por la Educación (AME) para que fortalezca y amplíe su trabajo. Esto ayuda a mantener la presión sobre los gobiernos respecto a sus compromisos para reformar las políticas fiscales internas, las prácticas fiscales y aumentar los ingresos sostenibles para financiar la educación. Crea una presencia sostenida y de alto nivel y facilita las conexiones entre actores de la sociedad civil, la AME y las organizaciones multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial respecto al papel de los impuestos para financiar el ODS4.

MÓDULO 3. SENSIBILIDAD

SENSITIVITY

THE SENSITIVITY OF THE BUDGET RELATES TO THE EXTENT TO WHICH BUDGETS AND SPENDING ADDRESS EDUCATIONAL INEQUALITIES

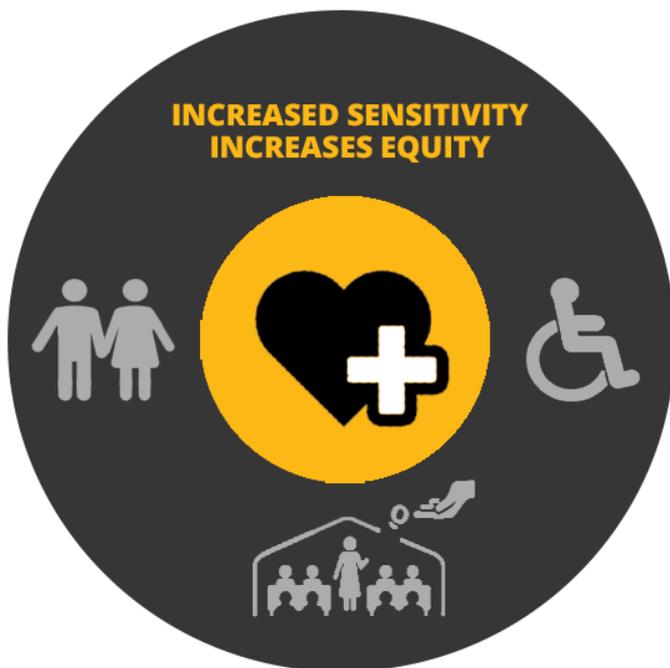


Fig. 11

RESUMEN DEL MÓDULO

Las cifras generales del gasto en educación a menudo omiten información sobre el apoyo de los presupuestos a los más marginados, aquellos que están más discriminados o aquellos que tienen menos ingresos o riqueza.

La sensibilidad del presupuesto se refiere al alcance hasta el que los presupuestos del gasto abordan las desigualdades educativas.

El módulo 3 dará apoyo a los activistas por la educación para:

- Enfocarse en el modo en que trabaja el gasto para reconducir las desventajas y mejorar la equidad en la educación animando a un análisis interseccional;
- Comprender cómo es un presupuesto sensible con el género y la discapacidad puede jugar un papel para mejorar la equidad;
- Apoyar a los activistas para comprender otros marcadores importantes de las desventajas y cómo analizarlos en el presupuesto.

LA EQUIDAD A TRAVÉS DE LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN

La sensibilidad del presupuesto está relacionada con el alcance hasta el que los presupuestos y el gasto abordan las desigualdades educativas. De hecho, un enfoque en mejorar la equidad de la educación es imposible a no ser que el gasto se dirija a reconducir las desventajas y mejorar la equidad.

Los activistas por la educación tienen un papel especial que jugar, como vigilantes, denunciadores y amplificadores de las necesidades de los grupos desaventajados; pueden exponer decisiones financieras que sirven para discriminar, y luchar de forma efectiva por unos cambios en el sistema fiscal general. Por ejemplo, pueden:

- Examinar el presupuesto a través de la perspectiva de la equidad para comprender el contexto y los tipos de desigualdad y desventajas presentes.
- Investigar los fondos asignados para las personas más discriminadas, especialmente en términos de desigualdades intersectoriales, por ejemplo, etnia, clase y no nacionales (incluyendo migrantes, refugiados y buscadores de asilo a los que a menudo se deja de lado en la planificación presupuestaria).

Cada país tendrá su propio grupo de problemas que solucionar, lo cual suele suceder a desventajas históricas y legados del colonialismo y la opresión (por ejemplo, la discriminación contra los pueblos indígenas, o por regiones, poblaciones rurales frente a poblaciones urbanas, etc.) lo cual requerirá un análisis del gasto cuidadosamente equilibrado y contextualizado.

Las desigualdades interseccionales a menudo son las más importantes. Por ejemplo, una niña de 13 años, con discapacidad y que vive con su abuela después de haber pasado por el orfanato, con sus hermanas pequeñas en un área rural, en un hogar dentro de la línea de la pobreza, experimentará muchas capas de desventajas. Para garantizar que puede ir a la escuela y permanecer en la escuela necesitará:

- La eliminación de los costes directos e indirectos de la educación como condición previa a su educación
- Una beca para ayudarle a permanecer en la escuela
- Su abuela puede necesitar prestaciones para niños, para que la niña no tenga que trabajar
- Sus hermanas necesitan acceso a la educación preescolar para que no tenga que quedarse en casa cuidarlas
- Su escuela puede necesitar una subvención adicional para adaptarse a sus necesidades especiales
- Un profesor formado en métodos inclusivos

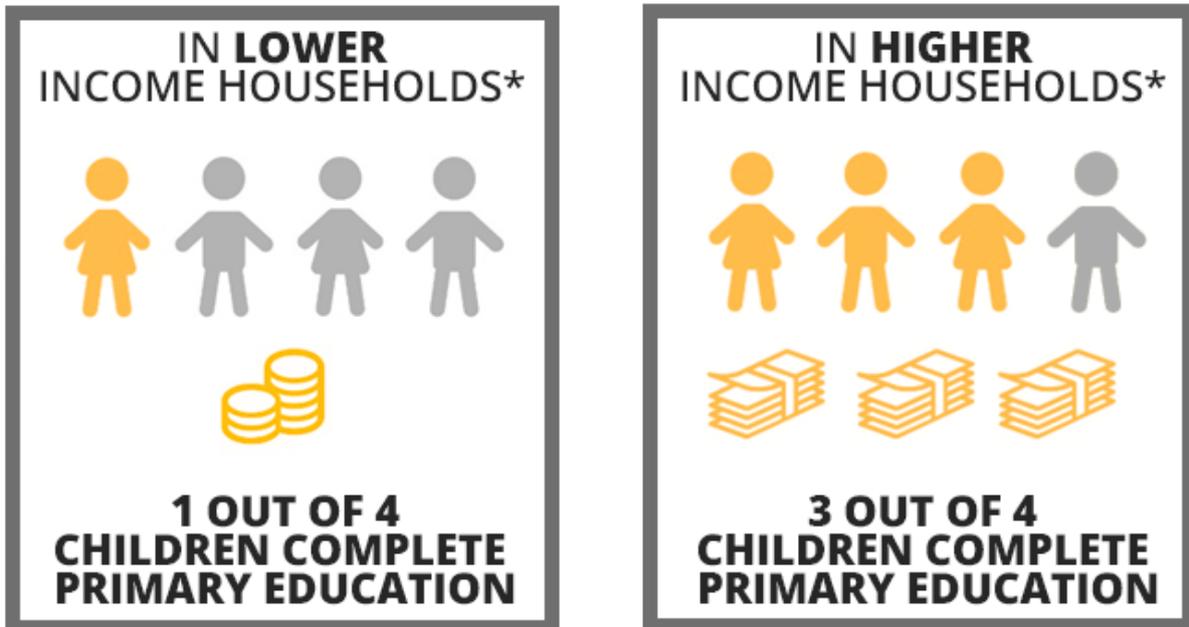
Tan sólo si se cumplen todas las condiciones la niña estará en la misma posición de salida que sus iguales más aventajados.

Cuadro 9. Un análisis interseccional de la educación puede ayudar a reconducir la desigualdad en la educación

La interseccionalidad reconoce que los individuos experimentan múltiples formas interrelacionadas de discriminación y opresión en base a sus intersecciones únicas de múltiples identidades sociales como la raza, el género, la orientación sexual, la clase, la religión, etc. Subraya la naturaleza compleja e interconectada de estas categorías y su impacto en los individuos y los grupos. La interseccionalidad de la educación se refiere a la idea de que diferentes aspectos de la identidad de un individuo (raza, género, estatus socioeconómico, etc.) interactúan y componen la forma de sus experiencias y oportunidades en los sistemas educativos. En este contexto, la interseccionalidad subraya las formas en las que los métodos tradicionales de la educación e inclusión han fallado a la hora de tener en cuenta las experiencias únicas y compuestas de las comunidades marginadas. Reconociendo y abordando la intersección de identidades y experiencias en la educación, escuelas e instituciones educativas pueden trabajar para crear entornos de aprendizaje más igualitarios e inclusivos para todos los estudiantes. Esto puede suponer la revisión de planes de estudio y políticas para que reflejen mejor las diversas perspectivas y experiencias, así como para aportar apoyo y recursos a los estudiantes de comunidades marginadas.

HOUSEHOLD INCOME SEVERELY EFFECTS EDUCATIONAL OUTCOMES

Entrenched inequalities countries like Cameroon, Ethiopia, Guinea, Haiti, Liberia, Madagascar, Malawi, Mauritania, Nigeria and South Sudan mean that:



*These relate to the richest and poorest quintile

Fig.: 12 **Crédito:** adaptado de las infografías públicas del Instituto de la educación de la UNESCO (UIS) ([enlace](#))

Desigualdad en la educación

En la mayoría de países de todo el mundo, los jóvenes de los hogares con mayores ingresos tienden a permanecer en la educación por más tiempo y acceder a una educación de mayor calidad que aquellos que provienen de hogares de ingresos más bajos. Pero existe una serie de determinantes de privilegio y exclusión que siguen siendo fundamentales, incluyendo: la división rural/urbano; las diferencias de ingresos; el género; la discapacidad; identidades de idioma/etnia/religión/raza; y la ubicación. Los niños de grupos más marginados, incluyendo los niños con discapacidades, o discriminados frente a grupos étnicos, tienen más probabilidades de encontrarse fuera de la escuela y sus necesidades específicas pueden ser ignoradas en las escuelas.

Las estadísticas hablan por sí solas:

- El 13 % del quintil de ingresos más bajos en el África subsahariana completa la educación secundaria inferior en comparación al 70 % del quintil de ingresos más altos.⁹²
- 40 países de ingresos bajos y medios-bajos tienen una tasa de finalización de la secundaria de menos del 10 % para el quintil de ingresos más bajos.⁹³

⁹² UIS y GEM, base de datos de desigualdad mundial en la educación. Acceso en marzo de 2023. Véase: <https://www.education-inequalities.org/indicators>

Cálculos propios de los autores, basados en el Instituto de estadística de la UNESCO (UIS). Extraído en marzo de 2023. Véase: <https://uis.unesco.org/>

<https://unesdoc.unesco.org/ark>

⁹³ Cálculos propios de los autores, basados en el Instituto de estadística de la UNESCO (UIS). Extraído en marzo de 2023.

- Al menos en 20 países, la mayoría en el África subsahariana, prácticamente ninguna de las mujeres jóvenes de las zonas rurales de ingresos más bajos completa la educación secundaria.⁹⁴
- Las disparidades regionales en los países siguen siendo la principal causa del problema de equidad; por ejemplo, en Ghana, donde la finalización de primaria es de 42 % para las niñas de la región del norte pero del 79 % para las niñas de la región Ashanti.⁹⁵
- Se estima que uno de cada tres niños que están fuera de la escuela tiene alguna discapacidad.⁹⁶
- En Nigeria, por ejemplo, los niños con más de una desventaja tienen peores proyecciones educativas; las niñas rurales del norte tienen menos de un 10 % de posibilidades de graduarse en la escuela secundaria.⁹⁷

LA IGUALDAD DE GASTO NO ES LO MISMO QUE LA EQUIDAD DEL GASTO

Resulta sencillo asumir que si todos los niños reciben la misma cantidad de gasto gubernamental existe equidad en la financiación de la educación: de hecho, la financiación igualitaria se ve a menudo como sinónimo de un gasto igual per cápita o por alumno. Sin embargo, un gasto igual per cápita, especialmente en circunstancias desiguales, probablemente no va a conducir a la equidad en la educación. Abordar las desigualdades existentes suele requerir de una acción afirmativa para los grupos marginados o desaventajados. Cuando los gobiernos dirigen recursos presupuestarios a grupos históricamente desaventajados, esto puede jugar un papel explícito de redistribución y ayudar a arreglar problemas duraderos.

Sin embargo, muchos países continúan desembolsando fondos sobre la base de un gasto igual por niño, sin tener en cuenta las diferencias entre distintos niños, escuelas, regiones, y las necesidades de los grupos desaventajados. Otros países discriminan activamente, asignando niveles desproporcionadamente más bajos de los fondos a algunas comunidades o sistemas escolares desaventajados. Cuanto mayor sea la discriminación intersectorial a la que se enfrentan niños y jóvenes, más gasto educativo necesitarán; este es el motivo por lo que también es necesario un análisis interseccional para abordar realmente la desigualdad.

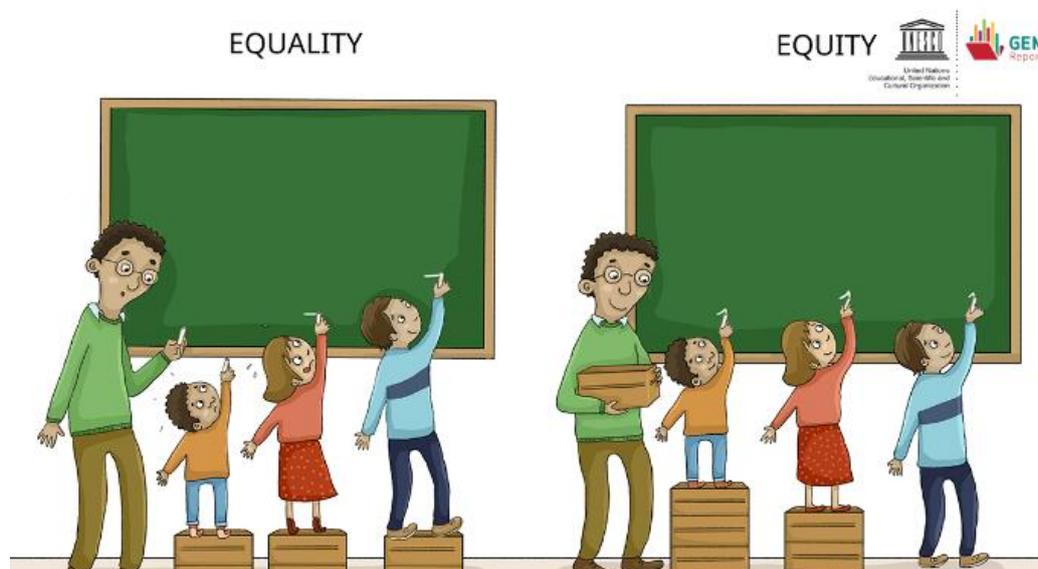


Fig.: 13. Crédito: véanse las infografías de la base de datos del UIS ([enlace](#))

⁹⁴ <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373721>

⁹⁵ Coalición TaxEd. Hoja Ficha técnica de la financiación de la educación, Ghana. Véase <https://actionaid.org/news/2022/launch-factsheets-sustainable-solutions-finance-education>

⁹⁶ Extraído de: <https://theirworld.org/resources/children-with-disabilities/>. Acceso en abril de 2023.

⁹⁷ Coalición TaxEd. Hoja Ficha técnica de la financiación de la educación, Nigeria. Véase <https://actionaid.org/news/2022/launch-factsheets-sustainable-solutions-finance-education>

Igualdad en el gasto = presunción de que todos se benefician del mismo apoyo (igualdad de trato)

Equidad en el gasto = todo el mundo recibe el apoyo que necesita (acción afirmativa)

PLANIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS PRESUPUESTOS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA EQUIDAD

Las cifras generales sobre los presupuestos de la educación a menudo no capturan la información sobre el impacto diferenciado del gasto público los distintos grupos. Muchos gobiernos carecen de información sobre cómo o a quién dirigen los presupuestos de la educación o la forma de vincularlos con el desarrollo.

Hay una carencia de datos (en la planificación y presupuesto de la educación) que apoyarían en mayor medida la equidad mediante la identificación de quién recibe qué en los presupuestos de educación, y a quién deben dirigirse. Por ejemplo, el ejercicio piloto del Observatorio de la financiación de la educación de la CME en cuatro países (Honduras, Georgia, Tanzania y Somalia) muestra que ninguno de estos países desagrega los datos de la financiación de la educación más allá de los marcadores de género. Asuntos como la discapacidad, la etnia, la clase, el lugar de origen, entre otros, son pasados por alto.⁹⁸ Este es el motivo por el que este módulo se enfoca en gran medida en la forma en que los activistas de la educación pueden interactuar con los gobiernos para mejorar los presupuestos de una forma que se dirija a la desigualdad.

El resto del módulo estudia algunas formas para apoyar a los activistas en su análisis de los presupuestos o en su influencia sobre los presupuestos gubernamentales con la perspectiva de:

1. Fórmulas financieras gubernamentales que mejoren la equidad
2. Comprender los presupuestos con perspectiva de género
3. Comprender los presupuestos inclusivos con la discapacidad
4. Analizar el gasto en educación según lo regresivo/progresivo que sea considerando quién se beneficia de él incluyendo el análisis de la equidad por nivel de educación

PLAN PARA LA ACCIÓN PENSAR EN LA EQUIDAD EN LA EDUCACIÓN AQUÍ

UTILIZAR LA FÓRMULA FINANCIERA PARA ABORDAR LAS DESIGUALDADES GEOGRÁFICAS

A pesar de que es más costoso suministrar servicios en áreas rurales (donde a menudo se encuentran los hogares con menores ingresos en muchos países), las asignaciones del presupuesto de la educación a menudo van de forma desproporcionada a áreas con las mayores poblaciones urbanas. Esto es a pesar del hecho de que se acepta generalmente que es más costoso proporcionar servicios en las áreas rurales, en gran medida porque hay que pagar más para atraer a profesores cualificados y experimentados a esas áreas.

Muchos países evitan pagar esta prima y contratan a profesores más baratos en estas regiones remotas. Sin embargo, estas regiones tienden a contener más población desaventajada que requiere profesores más capacitados y experimentados. El resultado de esto es que las áreas que necesitan más gasto, reciben menos.

Algunos países tienen una fórmula que conduce el presupuesto educativo, a menudo con una desviación redistributiva explícita para las regiones desaventajadas (como las desigualdades geográficas). Existen varios ejemplos de intentos de utilizar la fórmula de financiación para superar este problema, con distintos grados de éxito, pero algunos de estos sirven como formas útiles para observar cómo pueden abordarse estos intentos en los distintos países.

- En el **Reino Unido**, por ejemplo, una fórmula relacionada con las necesidades incluye una prima estudiantil por niño de trasfondos de bajos ingresos y desaventajados, con almuerzos gratuitos.

⁹⁸ CME. Observatorio de la financiación de la educación: resultados del piloto. Véase: <https://campaignforeducation.org/en/resources/members-reports/project-learning-brief-somalia-education-financing-observatory-pilot-results>

- En **Sudáfrica**, con un presupuesto descentralizado a nivel nacional, provincial y municipal, para abordar el legado del apartheid racista y las correspondientes desigualdades geográficas también existe una fórmula avanzada de equidad de la financiación, que incluye ingresos y gastos.
- En **Etiopía** existen varias disposiciones en la fórmula de gasto descentralizado utilizadas por el gobierno nacional para transferir a las regiones, que incluye un suplemento del 10 % para terrenos montañosos y una transferencia mayor per capita para poblaciones pastorales. Las asignaciones por injusticias que promedian el 30 % también se integran en las estimaciones de los costes salariales para el personal que trabaja en áreas remotas. Debido a que la fórmula tiene en cuenta la brecha entre los niveles de matriculación actuales y previstos, incluye una premia implícita para las regiones con poblaciones con mayor tasa de desescolarización.
- De forma similar, **Vietnam** utiliza actualmente una fórmula para un gasto igualitario en educación que asigna los fondos en base a factores como la población estudiantil, los estados de minorías étnicas y regionales y el nivel de pobreza en un área concreta. La fórmula pretende garantizar que se distribuyen los recursos de forma justa a través de todo el país y que los estudiantes de áreas desaventajadas reciben el apoyo adecuado para acceder a una educación de calidad. La fórmula se revisa y actualiza periódicamente para reflejar los cambios en las condiciones demográficas y socioeconómicas.
- En 2011, **Ecuador** dio un paso más allá y aprobó una ley de planificación y creación de presupuestos que obliga a una metodología igualitaria en la creación de políticas, reproduciendo a la constitución ecuatoriana de 2008 que requería que el Ministerio de Finanzas incluyera el modo en que todas las propuestas presupuestarias enviadas a la Asamblea Nacional ayudarían a cerrar las brechas de equidad. En 2011, con el objeto de dar vida a esto, se estableció una unidad del Ministerio de Finanzas denominada el Directorio nacional de equidad fiscal (NDFE) y el Ministerio desarrolló un sistema de clasificación que codifica el presupuesto de acuerdo con los diferentes temas y políticas basados en la equidad: por género, etnia, grupo de edad, discapacidad y clase, denominados “clasificadores de equidad” para capturar la contribución de todo el gasto a los objetivos nacionales para reducir las desigualdades.⁹⁹

PLAN PARA LA ACCIÓN DESGLOSAR EL GASTO POR REGIÓN AQUÍ

PRESUPUESTO CON PERSPECTIVA DE GÉNERO (GRB)

En educación, un presupuesto de educación con perspectiva de género es una forma en la que los gobiernos pueden enfocarse en la desigualdad (por género). Debe señalarse que esto no trata de “hacer presupuestos para niñas o para mujeres”, o (como suele ser el caso en la educación) de iniciativas presupuestarias específicas para la educación de las niñas. En lugar de eso, un presupuesto con perspectiva de género utiliza un análisis que busca garantizar que los compromisos con la igualdad de género se cumplen. De hecho, un presupuesto con perspectiva de género es un presupuesto que funciona para todas las personas, mujeres, hombres, niñas y niños, garantizando una distribución igualitaria de los recursos entre todos los géneros y contribuyendo a la igualdad de oportunidades para todas las personas.

Esto implica pensar en el impacto directo del presupuesto sobre mujeres, hombres, niñas y niños. Los puntos a considerar incluyen:

- Cómo se recauda el dinero (el IVA que puede afectar desproporcionadamente a las mujeres)
- Cómo se pierden ingresos (si los hombres ricos evitan pagar impuestos porque pueden utilizar su poder para evadir impuestos, por ejemplo, utilizando las lagunas de la “planificación fiscal”)

⁹⁹ La ley presupuestario llamada Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (2014) “Institucionalidad y Estrategias para el Seguimiento del Gasto Público en la Niñez en Ecuador,” presentación del “Seminario Internacional: Inversión en la Infancia: Una apuesta por la equidad a 25 años de la CDN” celebrado in Lima, Perú el 2 y 3 de octubre. Ministerio de Finanzas (2014a) *Clasificador de Orientación de Gasto en Políticas de Igualdad en Infancia, Niñez y Adolescencia*, Quito: Ministerio de Finanzas. (2014b) “Nota de Descripción de los Clasificadores de Orientación de Gasto en Políticas de Igualdad en Infancia, Niñez y Adolescencia,” Quito: Ministerio de Finanzas.

- Cómo se gasta el dinero (incluyendo el gasto en servicios públicos como la educación)
- Si el gasto satisface las necesidades de todas las personas a la vez que contribuye a cerrar la brecha de género
- El modo en que las decisiones para recaudar y gastar el dinero afectan a los trabajos de cuidado y subsistencia no remunerados y a la distribución de estos entre los géneros.

Los presupuestos con perspectiva de género son un compromiso duradero de los gobiernos empleado por el ODS5 como indicador para medir los esfuerzos gubernamentales para lograr la igualdad de género. A pesar de ello, el monitoreo del indicador de ODS de UN Women (5.1) en 2018 reveló que sólo 13 países declararon contar con sistemas de seguimiento exhaustivos.¹⁰⁰

Sin embargo, sabemos que en muchos países hombres y niños continúan obteniendo porciones más grandes de los presupuestos educativos. Por ejemplo, un estudio realizado por UNGEI y el fondo Malala descubrió que, mientras niñas y niños tienden a obtener la misma financiación por alumno en la escuela primaria (véase la figura 14), en los niveles más altos de la educación las niñas y las mujeres empiezan a recibir cada vez menos. Esto se debe a que muchas niñas y mujeres jóvenes dejan la educación más temprano como causa de las sociedades patriarcales que consideran la educación de las mujeres como menos valiosas que la de niños y hombres.¹⁰¹

Hay ejemplos de gobiernos que han intentado utilizar el GRB en la práctica, que son ilustrativos:

- En Indonesia, las entradas presupuestarias deben especificar el impacto esperado de los programas sobre la igualdad de género.
- México proporciona un ejemplo de resultados de igualdad de género que se incluyen en la ley presupuestaria.¹⁰² En 2006, se aprobó la ley nacional de presupuestos y responsabilidad financiera, estipulando que el gasto público debe basarse en criterios de igualdad de género.
- Ecuador tiene una larga historia con el GRB: recientemente ha quedado claro que mujeres y niñas adelantan a los hombres y los niños en la educación primaria y secundaria con una mayor matriculación y mejores resultados, lo cual está permitiendo una mirada más clara de cómo puede aplicarse esto a las diferencias entre niños y niñas para lograr la igualdad de género.¹⁰³

¹⁰⁰ Véase <https://unstats.un.org/wiki/display/SDGeHandbook/Indicator+5.c.1> Acceso en marzo de 2023. Solo 70 países han informado sobre este indicador, por lo que los resultados pueden estar sesgados.

¹⁰¹ UNGEI y Fondo Malala (2023). Gastar para la igualdad de género en la educación. Cómo puede dirigirse la financiación para mejorar la igualdad de género en la educación. <https://www.ungei.org/publication/spending-better-gender-equality-education>

¹⁰² *Ibíd.*

¹⁰³ UN Women (2009). Presupuestos con perspectiva de género en Ecuador. Véase:

[https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Media/Publications/UNIFEM/Evaluation GRB Programme Ecuador en.pdf](https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Media/Publications/UNIFEM/Evaluation%20GRB%20Programme%20Ecuador%20en.pdf)

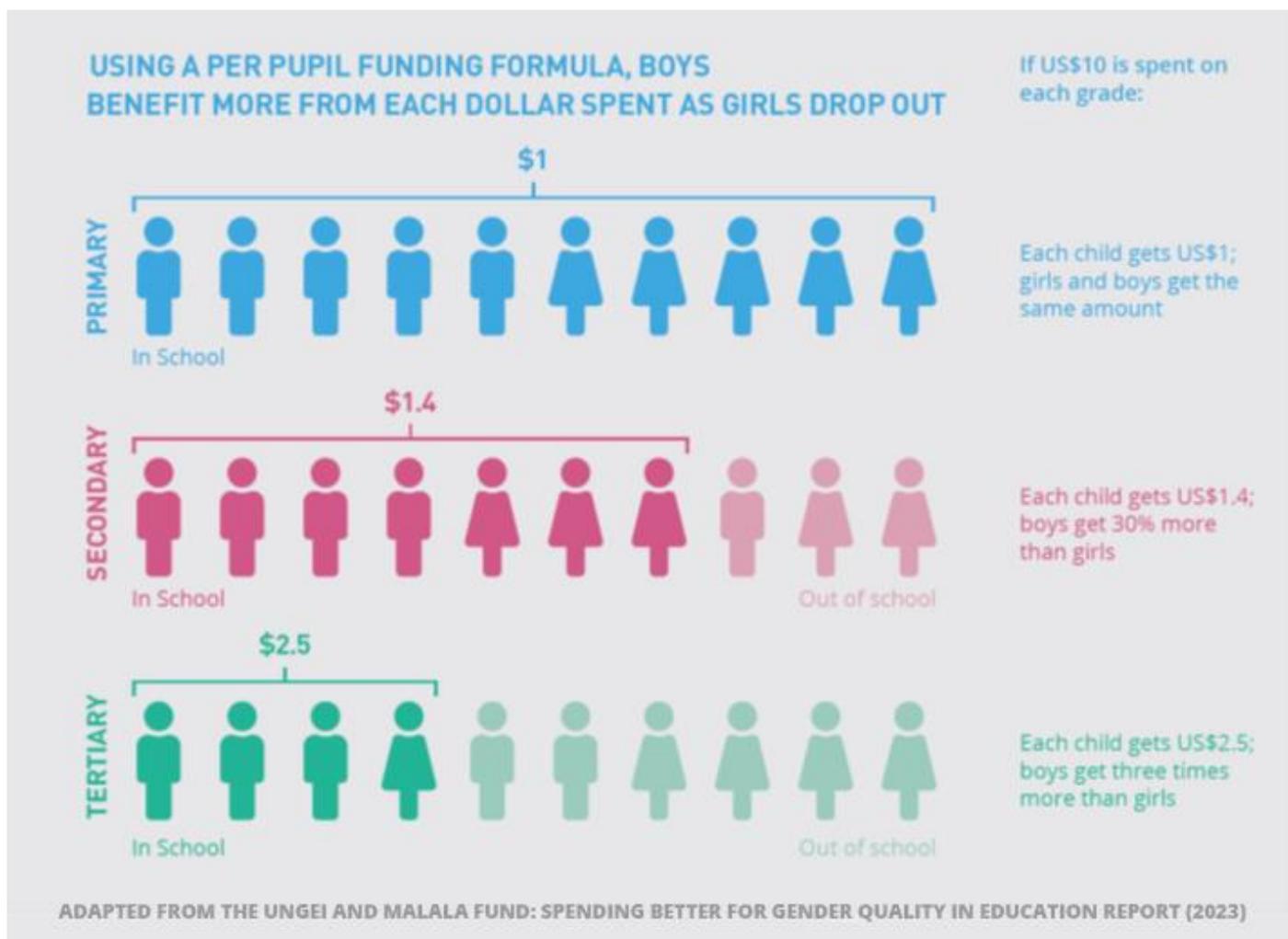


Fig:14

Existen evidencias de que los presupuestos con perspectiva de género (GRB) pueden tener efectos positivos en la igualdad de género en la educación. Entre estas se incluyen:

- Una mayor matriculación y retención de las niñas en la escuela: el GRB ha demostrado incrementar la matriculación y la retención de las niñas en la escuela, ofreciendo recursos y programas dirigidos a abordar las barreras específicas que evitan que las niñas accedan a la educación, como la falta de transporte, instalaciones sanitarias y la seguridad.
- Una mejora de la calidad de la educación para niñas y niños: el GRB ha demostrado mejorar la calidad de la educación para niñas y niños abordando las necesidades y experiencias basadas en género en el sector educativo, como proporcionar formación a los profesores sobre perspectiva de género en las prácticas docentes, mejorar las estructuras escolares y los recursos, y abordar la violencia de género en las escuelas.
- La reducción de la violencia de género en las escuelas: el GRB puede reducir la violencia de género en las escuelas proporcionando recursos y programas para abordar las necesidades y experiencias específicas de niñas y mujeres, como formación para profesores y personal de la escuela, mejora de las infraestructuras y recursos escolares, e implementación de políticas y procedimientos que eviten y respondan a la violencia de género en las escuelas.
- Políticas y programas más sensibles con el género en la educación: el GRB ha demostrado conducir a políticas y programas más sensibles con el género en la educación, ya que los gobiernos y los legisladores tienen más

probabilidades de considerar las necesidades y experiencias de niñas y niños, así como de mujeres y hombres, al desarrollar políticas y programas educativos.

- Uso más efectivo y eficiente de los recursos públicos para la educación: el GRB ha demostrado conducir a un uso más efectivo y eficiente de los recursos públicos para la educación, ya que garantiza que los recursos públicos se utilicen para abordar las necesidades y experiencias específicas de los distintos géneros en la educación, en lugar de utilizarse de una forma no consciente del género.

Estos ejemplos demuestran los efectos positivos del GRB sobre la igualdad de género en la educación y subrayan la importancia de tomar en consideración las necesidades y experiencias tanto de niñas como de niños, así como de mujeres y hombres, al desarrollar políticas y programas educativos y asignar recursos. Las OCS también realizan sus propios análisis de presupuestos con perspectiva de género para intentar influir en las políticas gubernamentales, que observaremos a continuación.

PLAN PARA LA ACCIÓN PLANIFICAR LA DEFENSA DEL GRB AQUÍ

PRESUPUESTOS INCLUSIVOS DE LA DISCAPACIDAD

Los presupuestos inclusivos de la discapacidad (DIB)¹⁰⁴ son otra forma de enfocarse en los grupos marginados y garantizar que los presupuestos trabajan para responder a las necesidades de las personas con discapacidad (aunque es una forma raramente utilizada por los gobiernos). Cuando un presupuesto es inclusivo de la discapacidad, significa que se abordan las necesidades de acceso y participación de las personas con discapacidad de forma consciente y que se asigna dinero a cumplir con esas necesidades. La meta debe ser garantizar que los estudiantes con discapacidades puedan asistir a las mismas clases que los estudiantes sin discapacidades, en su escuela local (para garantizar un sistema educativo inclusivo), con un apoyo adicional utilizando la “metodología twin-track” (véase a continuación).

Por supuesto, los presupuestos inclusivos también pueden aplicarse a cualquier otro grupo marginado, por lo que este tipo de análisis también sirve para apoyar a otros grupos. Los presupuestos gubernamentales que trabajan para ser inclusivos garantizarán que existen los recursos suficientes para una educación inclusiva para que *todos* los estudiantes tengan un acceso igualitario a una educación de calidad y puedan participar plenamente en el aprendizaje, de la misma manera que los estudiantes sin discapacidades (u otras desventajas). Esto significa que esos estudiantes reciben las mismas oportunidades de aprendizaje en el mismo sistema escolar que el resto de estudiantes.

¹⁰⁴ Parte de esta sección y sus conceptos se adapta de CME, ActionAid y Light for the World (2022) Presupuestos para educación con perspectiva de género e inclusivos de la discapacidad. Véase, <https://actionaid.org/publications/2022/gender-responsive-disability-inclusive-education-budgeting>

Método twin-track: la inclusión a través del sistema educativo

Los presupuestos gubernamentales en educación deben seguir en la metodología twin-track para la inclusión de la discapacidad, con el objeto de transformar todo el sistema educativo con la inclusión en mente y ofrecer medidas de apoyo cuando sea necesario.

- **Vía 1 – Cambios a nivel de sistema.** Algunos ejemplos de las inversiones a nivel de sistema que harán avanzar la inclusión del sistema educativo incluyen:
 - Garantizar que todos los profesores están formados en metodologías educativas inclusivas
 - Garantizar que los suficientes profesores y asistentes para garantizar que todos los estudiantes puedan ser acomodados
 - Actualizar las políticas existentes para incluir los acomodados razonables para los exámenes
 - Garantizar políticas para las adaptaciones de infraestructuras mínimas de las escuelas para todos los estudiantes
 - Reformas del plan de estudio que permitan una docencia inclusiva
 - Los acomodados razonables en los sistemas universales es un principio plasmado en la Convención sobre los derechos de las personas con una discapacidad (CRPD).¹⁰⁵
- **Vía 2 – Apoyo específico a las necesidades de los estudiantes con discapacidades.** Por ejemplo, con líneas presupuestarias adicionales (para la producción de libros en braille, por ejemplo)

Inevitablemente, esto implicará que las escuelas incurran en unos costos educativos per cápita más altos para los estudiantes con discapacidades. Un estudio reveló que la financiación necesaria por estudiante con discapacidad es de media 2,5 veces más que para un estudiante sin discapacidad. Dentro de esto, las distintas categorías de discapacidad pueden tener pesos diferentes: financiar a estudiantes con impedimentos de movilidad cuesta el doble que los estudiantes sin discapacidades, mientras que financiar para estudiantes invidentes es tres veces más costoso.¹⁰⁶

Mientras que esto estudia los costos per capita, de muchas maneras no tiene cuenta los cambios a nivel de sistema más amplios necesarios. Como señaló el estudio de varios países del África sub-sahariana de ActionAid, Education International y Light for the World - “Cimientos de la inclusión” de 2021, garantizar que los métodos inclusivos puedan integrarse en el sistema educativo, implica garantizar el número adecuado de profesores formados y cualificados y personal de apoyo educativo especializado. No obstante, muchos países tienen carencias crónicas; por ejemplo, a través del África subsahariana, uno de cada tres profesores carece de la formación adecuada. En estos contextos, es poco probable que existan los profesores suficientes con las habilidades necesarias para llevar a cabo métodos inclusivos. Sin profesores formados en los métodos inclusivos en número suficiente para que tengan el tiempo y el espacio para adaptar su docencia a las necesidades de todos los estudiantes, nunca podrá haber una educación inclusiva. De tal modo, los presupuestos educativos realmente inclusivos deben permitir la financiación suficiente para que el personal docente pueda enseñar de forma inclusiva.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Véase: www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities/article-24-education.html. Acceso en abril de 2023

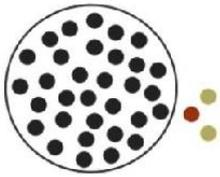
¹⁰⁶ UNICEF (2014). Financiar la educación inclusiva.

http://www.inclusiveeducation.org/sites/default/files/uploads/booklets/IE_Webinar_Booklet_8.pdf

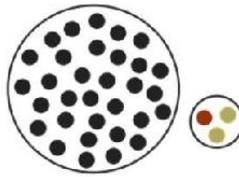
¹⁰⁷ ActionAid, Education International y Light for the World (2021). Cimientos de la inclusión: por qué invertir en el personal docente es fundamental para lograr el ODS4. Véase: <https://actionaid.org/publications/2020/bedrock-inclusion>

A summary of the evidence on inclusive education

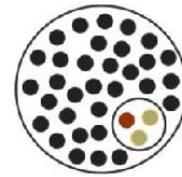
Adapted from Principe T. (2018) *Rethinking Disability: A primer for educators and education unions.*



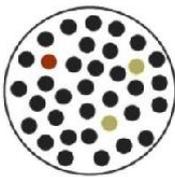
Exclusion occurs when students are directly or indirectly prevented from or denied access to education in any form.



Segregation occurs when the education of students with disabilities is provided in separate environments designed or used to respond to a particular or various impairments, in isolation from students without disabilities.



Integration is a process of placing persons with disabilities in existing mainstream educational institutions, as long as the former can adjust to the standardised requirements of such institutions.



Inclusion involves a process of systemic reform embodying changes and modifications in content, teaching methods, approaches, structures and strategies in education to overcome barriers with a vision serving to provide all students of the relevant age range with an equitable and participatory learning experience and environment that best corresponds to their requirements and preferences.

Placing students with disabilities within mainstream classes without accompanying structured changes to, for example, organisation, curriculum and teaching and learning strategies, does not constitute inclusion. Furthermore, integration does not automatically guarantee the transition from segregation to inclusion.

Fig.: 15

Cuadro 10. Participación de las organizaciones de personas con discapacidad (DPO) en el análisis presupuestario¹⁰⁸

La participación de las DPO en el análisis y la reivindicación presupuestaria es fundamental por varios motivos:

- **Nada sobre nosotros sin nosotros:** Es deber de los gobiernos consultar a las DPO en cualquier materia política que influya sobre las personas con discapacidad. Las DPO deben estar en una posición para ser una contraparte efectiva que aproveche al máximo esta interacción. Participar en el proceso presupuestario ayuda a crear nuevas habilidades y conocimiento y a ganar credibilidad frente a las autoridades públicas y lo oficiales electos.
- **Demanda sostenida:** Garantizar que se asignarán los recursos públicos adecuados y se utilizará de forma efectiva para la inclusión de todas las personas con discapacidades lleva muchos años. Las DPO son los únicos actores con el enfoque a largo plazo y el interés necesarios para desarrollar y sostener la demanda por más y mejor gasto público en inclusión.
- **Responsabilidad:** El análisis y la reivindicación presupuestaria ayudan a monitorear la voluntad política del gobierno, el nivel de prioridad que se da a la inclusión de las personas con discapacidades y las labores para implementar el CRPD de la ONU, que integra un análisis basado en derechos.
- **Delimitación del debate de los recursos:** La limitación de los recursos es un argumento recurrente de los gobiernos para explicar la falta de progreso para hacer avanzar la inclusión de las personas con discapacidades. A menudo, las medidas necesarias se consideran inasumibles. El análisis de las DPO de los gastos públicos existentes, el análisis de la brecha y los costos de las medidas les permitirán negociar y reenmarcar el debate de los recursos proponiendo una vía realista.
- **Garantizar la equidad:** Los gobiernos tienden a dar prioridad a incrementar el gasto en servicios y programas existentes que pueden no abordar las necesidades de los grupos más marginados, esos grupos pueden no tener acceso a los debates presupuestarios. Al desarrollar el consenso entre todas las partes respecto a las demandas presupuestarias clave, las DPO pueden contribuir a una mayor equidad en el uso de los recursos entre grupos y la igualdad de género a lo largo de los años.

¹⁰⁸ Alianza internacional por la discapacidad. La nueva normalidad. Véase www.internationaldisabilityalliance.org/sites/default/files/budget_advocacy_for_a_new_normal_.pdf

REUNIRLO TODO: luchar por que los gobiernos tengan presupuestos con perspectiva de género o inclusivos de la discapacidad¹⁰⁹

Tanto los presupuestos con perspectiva de género como los presupuestos inclusivos de la discapacidad requieren una metodología similar por parte de los gobiernos. Los activistas por la educación pueden jugar un papel clave para luchar por presupuestos con perspectiva de género e inclusivos de la discapacidad:

- Mostrando lo que se puede hacer a través de su propio análisis
- Interactuando con ministerios de finanzas y educación para luchar por el cambio
- Jugando un papel catalítico a la hora de introducir conceptos a las personas gubernamentales relevantes a lo largo de la educación y otras agencias ministeriales o gubernamentales, como las que son responsables de la igualdad de género

Por ejemplo, un estudio de presupuestos con perspectiva de género en la educación ha demostrado que las labores de la sociedad civil para realizar un análisis de género del presupuesto fueron una parte clave para influir a los gobiernos. Por lo tanto, al final de cada paso hemos estudiado los roles que los activistas por la educación pueden jugar en cada área (y un diagrama que también muestra cómo se relaciona con el ciclo presupuestario); y al final de esta sección incluimos ejercicios para influir sobre los gobiernos y realizar ejercicios de la sociedad civil para determinar el estado actual y determine del juego y determinar las prioridades.

PASO UNO: realizar un análisis de género o discapacidad para informar la creación del presupuesto

Recopilar y analizar datos sobre las necesidades y experiencias específicas de niñas y niños, y de mujeres y hombres, también implica recopilar información sobre discapacidad, tasas de matriculación y retención, calidad de la educación y discriminación en las escuelas. En la mayoría de países existen datos desagregados por género. Sin embargo, esto es mucho más complejo para la mayoría de países respecto a los niños con una discapacidad, donde no existen datos; es imposible realizar presupuestos para una educación inclusiva de la discapacidad si la información básica sobre la cantidad de niños con discapacidad y su tipo de discapacidad no existe. Los censos de población y el uso del módulo Child-Functioning del grupo de Washington y UNICEF en hogares y otras encuestas pueden proporcionar datos útiles.

- **Papel de los activistas por la educación:** si no existen datos las OSC deben luchar por la mejora de los datos. Si existen, pueden utilizarlos para realizar sugerencias sobre las prioridades (se puede encontrar más información sobre los modelos de financiación que apoyan la educación inclusiva en la financiación de la educación inclusiva de UNICEF).

PASO DOS: implicar a las partes interesadas

Implicar a un amplio abanico de partes interesadas, incluyendo agencias gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, profesores, estudiantes y padres y madres para identificar sus necesidades y experiencias específicas en el sector educativo, y garantizar que se toman en cuenta sus propias perspectivas a la hora de desarrollar presupuestos con perspectiva de género o inclusivos de la discapacidad.

- **Papel de los activistas por la educación:** estudiar desarrollar un análisis, trabajar con comunidades para observar lo que pueden necesitar.

PASO TRES: desarrollar un marco presupuestario con perspectiva de género.

¹⁰⁹ Durante la Cumbre TES Summit en 2022 las organizaciones de la sociedad civil presentaron una Llamada a la acción sobre la inclusión de la discapacidad, que también puede apoyar labores nacionales de reivindicación. Véase: <https://knowledgehub.sdg4education2030.org/CTAinclusion>

Desarrollar un marco para el GRB y la educación inclusiva de la discapacidad que tenga en cuenta las necesidades y experiencias específicas de los distintos géneros en el sector educativo. El marco deberá incluir los pasos específicos que se darán para abordar las desigualdades de género, o garantizar que los niños con una discapacidad pueden ir a la escuela y observar cuánto costará esto.

- **Papel de los activistas por la educación:** desarrollar modelos de costos que puedan escalarse: observar las entradas en el marco; presionar a los parlamentarios para que consigan recursos o luchar por los recursos identificados en el marco.

PASO CUATRO: asignar recursos

Los recursos deben asignarse a las iniciativas y programas específicos que abordan las necesidades y experiencias específicas de los distintos géneros o de los niños con discapacidad, tales como ofrecer recursos específicos y programas que incrementen la matriculación y retención, mejorar la calidad de la educación para niñas y niños, reducir la violencia de género en las escuelas, o mejorar los métodos docentes y los planes de estudio inclusivos.

- **Papel los activistas por la educación:** continuar haciendo campaña por un incremento de los recursos y garantizar que los compromisos se convierten en dinero y asignaciones.

PASO CINCO: monitorear y evaluar

Monitorear y evaluar la implementación y el impacto de los GRB y las medidas inclusivas de la discapacidad, y realizar los ajustes necesarios para garantizar que se están alcanzando los objetivos pretendidos y que están teniendo un impacto positivo.

- **Papel de los activistas por la educación:** realizar auditorías ciudadanas; identificar lo que ha funcionado y lo que no; observar la absorción presupuestaria e identificar bloqueos, etc.

Figura 16. ¿Cómo funcionan los presupuestos inclusivos de la discapacidad y los presupuestos con perspectiva de género en el ciclo presupuestario?



DESIGUALDAD Y PRESUPUESTOS DE EDUCACIÓN: INVERTIR EN DISTINTOS NIVELES DE EDUCACIÓN

En muchos países, los distintos niveles de ingresos por hogar son el determinante más importante respecto a cómo le irá a un niño en la escuela. Quienes tienen ingresos más bajos tienden a ser los que gastan la menor cantidad de tiempo en la educación; casi siempre son la población más grande que está fuera de la escuela y los que progresan menos, y por lo tanto consumen menos presupuesto público. A esta desigualdad en la financiación se le suma que los niveles más altos de educación a menudo reciben más financiación que los niveles de primaria y secundaria.

Por ejemplo, en Etiopía la educación superior supone el 40 % del presupuesto en educación. Esto es igual a un gasto per capita 50 veces mayor que la educación primaria y 16 veces mayor que la secundaria. De hecho, en países de ingresos bajos y medios, un niño del quintil de ingresos más bajos tiene siete veces menos probabilidades de finalizar la escuela secundaria que un niño del quintil de los ingresos más altos.¹¹⁰ Además, el quintil de ingresos más bajos tiene prácticamente nulas posibilidades de llegar a la universidad, y la educación superior es casi exclusivamente accesible para los hogares más ricos. De hecho, como señaló un estudio, en muchos países el acceso a la universidad está “protegido por la riqueza” a nivel global.¹¹¹

Incluso en países de ingresos altos, sólo tres cuartos de los niños de los quintiles de ingresos más bajos completan la educación secundaria, en comparación con el 90 % de los niños de las familias con ingresos más altos. Y en los países de la OCDE, la brecha de rendimiento entre estudiantes con los trasfondos socioeconómicos más altos y más bajos puede ser de hasta tres o cuatro años de escolarización.¹¹²

Estos patrones conducen a una imperfecta distribución de los recursos públicos. Un informe de Unicef de 2023 entre varios países que observaba los grupos de datos globales de todos los países de 2010 a 2021 señaló que:

- El quintil de estudiantes de ingresos más bajos sólo se beneficia del 16 % de la financiación pública para educación, en comparación con el más alto, que se beneficia de un 28 %.
- El 30 % de los países no dedica ni siquiera el 15 % de los recursos de la educación pública a los estudiantes del 20 % de los hogares con menores ingresos.
- En los países de ingresos bajos, sólo el 11 % de la financiación de la educación pública llega a los estudiantes de los ingresos más bajos, mientras que el 42 % se va a los ingresos más altos.

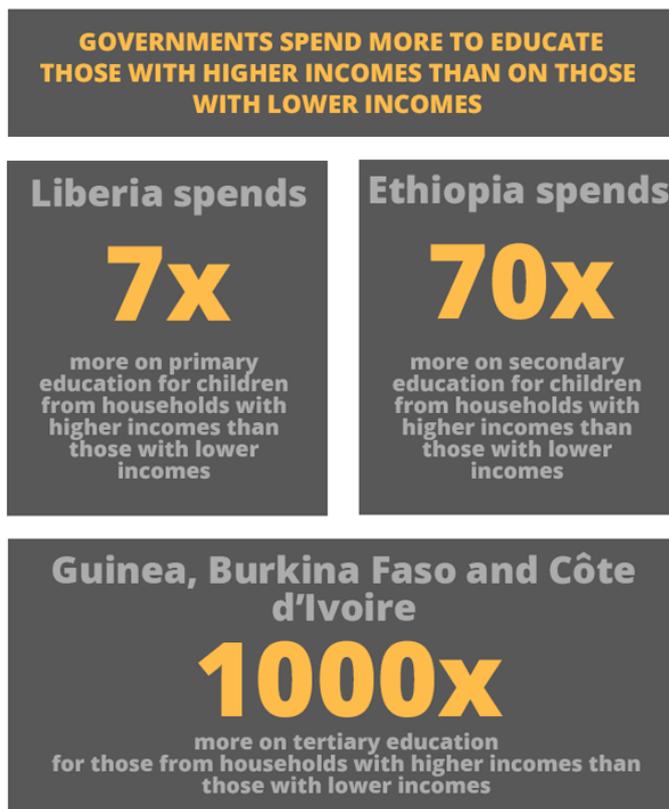


Fig: 17

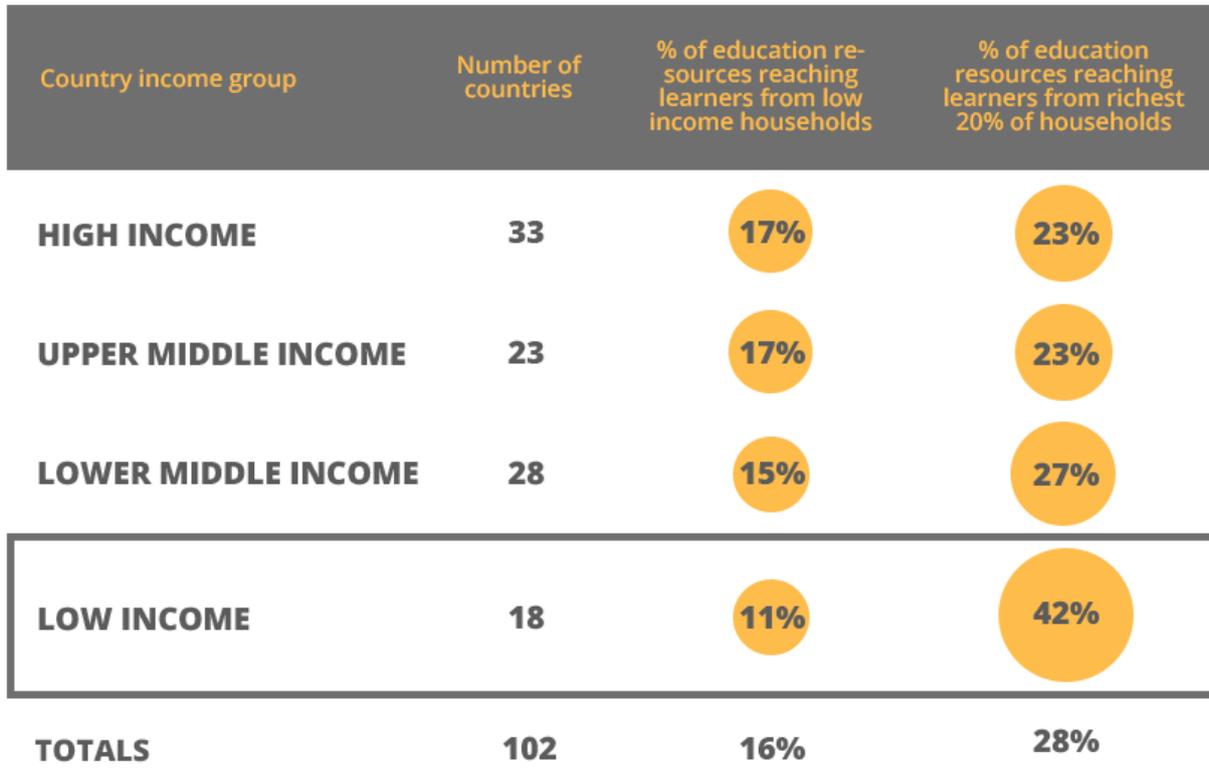
¹¹⁰ Extraído de la base de datos de desigualdad mundial en la educación de UIS y GEM: <https://www.education-inequalities.org/indicators>

¹¹¹ Véase aquí: <https://www.timeshighereducation.com/news/university-access-protected-wealth-richest-globally>

¹¹² Véase: <https://www.oecd.org/pisa/>

- En 1 de cada 10 países, los estudiantes del 20 % de hogares con ingresos más altos recibe cuatro o más veces la cantidad de gasto en educación pública en comparación con los de los hogares de ingresos más bajos. Todos estos países se encuentran en África.

Average distribution of public education funding per learner's wealth background, 2022 update



Graph: 12

Sourced from UNICEF report: Transforming Education with Equitable Financing (2023)

Una forma de analizar quién se beneficia del gasto, es utilizar el análisis de incidencia de los beneficios. Un análisis de incidencia de los beneficios (BIA) es un método utilizado para evaluar la distribución de los beneficios del gasto público en educación, superponiendo los datos de gasto público con los datos de encuestas en los hogares para observar quién recibe qué gasto (véase el Cuadro 11). Una serie de estudios BIA a lo largo de los años confirma lo que descubre el estudio de Unicef: que los gobiernos que gastan más en educación terciaria cuando la educación primaria y secundaria aún no ha sido “masificada” probablemente beneficiarán a los niños de los hogares con ingresos más altos, lo que representa un gasto regresivo en la mayoría de países de ingresos bajos. Por ejemplo, un estudio en 31 países del África subsahariana y el Sur de Asia reveló un patrón general que favorecía el gasto en la educación de los ricos, que se incrementaba con el nivel de la educación.¹¹³ Estas y otras evidencias sugieren que, en general, en muchos países el gasto a menudo es progresivo en los niveles más bajos y regresivo en los niveles más altos; por ejemplo, el proyecto de compromiso con la equidad descubre esto en muchos países.¹¹⁴

¹¹³ Ilie, S y Rose, P (2018) Quién se beneficia del gasto público en la educación superior en el Sur de Asia y el África sub-sahariana, Compare: A Journal of Comparative and International Education, 48:4, 630-647, DOI: [10.1080/03057925.2017.1347870](https://doi.org/10.1080/03057925.2017.1347870)

¹¹⁴ Un resumen de varios estudios nacionales aquí: <https://commitmentoequity.org/>

Cuadro 11. Análisis de incidencia del beneficio: quién obtiene qué.

El análisis de incidencia de beneficios es un método utilizado para evaluar la distribución de los beneficios del gasto público de la educación. Al analizar los datos de los ingresos por hogar, el logro educacional y otros factores relevantes, el análisis de incidencia de beneficios puede proporcionar información sobre si el gasto público en educación está llegando a las poblaciones más desaventajadas y está mejorando su acceso a la educación de calidad. Esta información puede utilizarse para informar las decisiones políticas y para mejorar su asignación y la efectividad del gasto en educación. Un análisis de incidencia de los beneficios considera quién (en términos de grupos socioeconómicos) recibe qué beneficios de la educación, utilizando los grupos de datos de encuestas por hogar sobre el uso de la educación, y algunas medidas de estatus socioeconómico combinadas con los costos unitarios asignados a los servicios educativos. Cuando se combinan las tasas de utilización con los costos por unidad para distintos servicios, puede estimarse y compararse la distribución de los beneficios de usar los servicios.

FINANCIAR DISTINTOS NIVELES DE LA EDUCACIÓN

Esto presenta un difícil desafío financiero, especialmente en países de ingresos bajos con poblaciones juveniles crecientes, con lo que los ministerios de educación y finanzas tienen que lidiar en los próximos años. En muchos países de ingresos bajos las poblaciones jóvenes siguen creciendo y verán cómo más jóvenes continúan en la educación secundaria y los que querrán acceder a la educación terciaria. De hecho, actualmente, hay alrededor de 220 millones de estudiantes de educación terciaria en el mundo, 100 millones más que en el año 2000. Para 2025, el 70 % de los estudiantes de todo el mundo serán probablemente de países de fuera de la OCDE. El reciente crecimiento indica que, por ejemplo, en Latinoamérica y el Caribe, el número de estudiantes en programas de educación terciaria se ha doblado en la pasada década.

A esto se suma que muchos países todavía deben enfocar la atención hacia abajo para apoyar la igualdad de la educación, hasta los primeros años de escolarización, donde a menudo se dirige poco presupuesto público; de hecho, en muchos países hay poca provisión pública para los primeros años de la educación. Sin embargo, la inversión en la primera educación ha demostrado en muchos países,¹¹⁵ ser una de las acciones más igualadoras para apoyar a los niños de familias de ingresos bajos para que se acerquen a sus pares de ingresos altos y evitar las brechas que a menudo se desarrollan. Actualmente, tan sólo el 6 % a nivel global, reducido a sólo el 2 % en países de ingresos bajos, se asigna a la escolarización preescolar; muy poco y por debajo de los acuerdos alcanzados en la declaración de Tashkent de 2022 (véase el cuadro 12). Sin duda, será necesaria más financiación a este nivel para garantizar que la financiación de la educación puede igualar el terreno de juego para los niños de familias de ingresos más bajos que empiezan la educación con una desventaja que se podrá superar a través de la inversión en la calidad en ECCE.

El derecho a la educación exige que los gobiernos encuentren maneras de financiar en todos los niveles, y en muchos países será necesario un equilibrio de los distintos intereses para garantizar que no se incrementan las desigualdades preexistentes, a la vez que se observa cómo el crecimiento del tamaño del presupuesto se asigna a los niveles más altos y bajos para responder a estas distintas necesidades. El ejercicio “plan para la acción” a continuación pretende ayudar a explorar estas difíciles opciones políticas.

¹¹⁵ Hay un buen resumen de evidencias en: Banco Mundial (2018). Informe de desarrollo mundial 2018: aprender a realizar la promesa de la educación. <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2018>

Cuadro 12. La declaración de Tashkent compromete a los gobiernos a dedicar al menos el 10 % del presupuesto en educación a la educación de la primera infancia

El ODS4 reconoce que, cuando se desarrolla bien, la educación y el cuidado de la primera infancia (ECCE) puede ser un acto significativo de preparación para la educación básica y media importante para lograr el derecho a la educación. Esto se debe a que ampliar la calidad del cuidado y educación de la primera infancia es uno de los ecualizadores más efectivos para las oportunidades de aprendizaje de por vida.¹¹⁶

La participación en la educación preescolar ha crecido significativamente en los últimos 10 años, pasando del 46 % en 2010 al 61 % en 2020. Sin embargo, las tasas de participación apenas alcanza el 20 % en los países de ingresos bajos y uno de cada cuatro niños menores de cinco años no recibió nunca ningún tipo de educación preescolar, lo que representan 33 millones de 134 millones.¹¹⁷

En general, la baja financiación crónica sigue siendo un problema importante. Un promedio del 6,6 % de los presupuestos en educación a nivel nacional y subnacional se asigna a la educación preescolar a nivel global. Los países de ingresos bajos, de media, invierten sólo un 2 % de los presupuestos de educación a la educación preescolar. Mientras que en 2021 sólo el 22 % de los Estados miembros de las Naciones Unidas hicieron obligatoria la educación preescolar, y sólo el 45 % informaron que proporcionaban al menos un año de educación preescolar gratuita. Un obstáculo importante para mejorar el ECCE es la falta de profesores cualificados de preescolar. La Unesco estima que se necesitan otros 9,3 millones de educadores a tiempo completo para que la educación preescolar sea universal para 2030¹¹⁸.

Para superar estos problemas, la Conferencia de la Unesco sobre el cuidado y educación de la primera infancia en Uzbekistán en noviembre de 2022 lanzó la Declaración de Tashkent, en la cual los países se comprometieron a invertir al menos el 10 % del gasto total en educación a la educación preescolar. La declaración también se comprometió a garantizar que los salarios y las condiciones laborales del personal de preescolar estuviera al menos a la par con los de los profesores de educación primaria, y reafirmó el compromiso de garantizar al menos un año de educación preescolar gratuita, en línea con el ODS4.

PLAN PARA LA ACCIÓN ELECCIONES POLÍTICAS EQUIDAD Y FINANCIACIÓN DE LOS DISTINTOS NIVELES DE LA EDUCACIÓN AQUÍ

¹¹⁶ Britto, P. R., Lye, S. J., Proulx, K., Yousafzai, A. K., Matthews, S. G., Vaivada, T., Perez-Escamilla, R., Rao, N., Ip, P., Fernald, L. C. H., MacMillan, H., Hanson, M., Wachs, T. D., Yao, H., Yoshikawa, H., Cerezo, A., Leckman, J. F., Bhutta, Z. A. y el Grupo de revisión de las intervenciones de desarrollo de la primera infancia. 2017. Nurturing care: promoting early childhood development. The Lancet, Vol. 389, No. 10064,

¹¹⁷ UNESCO (2022). Education starts early: progress, challenges and opportunities; conference background report. Véase <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000383668>

¹¹⁸ Britto, P. R., Lye, S. J., Proulx, K., Yousafzai, A. K., Matthews, S. G., Vaivada, T., Perez-Escamilla, R., Rao, N., Ip, P., Fernald, L. C. H., MacMillan, H., Hanson, M., Wachs, T. D., Yao, H., Yoshikawa, H., Cerezo, A., Leckman, J. F., Bhutta, Z. A. y el Grupo de revisión de las intervenciones de desarrollo de la primera infancia. 2017. Nurturing care: promoting early childhood development. The Lancet, Vol. 389, No. 10064,

MÓDULO 4. ESCRUTINIO

RESUMEN DEL MÓDULO

El módulo 4 se enfoca en comprender por qué la responsabilidad presupuestaria es una de las herramientas más poderosas para garantizar el derecho a la educación, a la vez que explora cómo responsabilizar a los gobiernos por los compromisos respecto al gasto a través del seguimiento de los presupuestos, asegurando que llega a las comunidades y escuelas que se pretende y haciendo sonar las alarmas cuando no es así.

El módulo ayudará a los activistas por la educación a:

- Introducir el papel fundamental de las organizaciones de la sociedad civil, los sindicatos de profesores, las comunidades y los individuos en el escrutinio del gasto y los presupuestos para la educación, para responsabilizar a sus gobiernos.
- Explorar las posibilidades de escrutinio del gasto público en las distintas etapas del ciclo presupuestario y a distintos niveles (nacional, regional, de distrito, etc.).
- Explorar distintas metodologías para el escrutinio de los presupuestos del gasto, y responsabilizar a los gobiernos, con un énfasis particular en el seguimiento de los presupuestos, ayudando también a los activistas a pensar en trabajar con otros identificando socios, recopilando información presupuestaria etc.
- Explorar las posibilidades del escrutinio del gasto público a los distintos niveles de la educación (ECCE, primaria, secundaria y terciaria).

SCRUTINY

SCRUTINY OF THE BUDGET HELPS TO ENSURE THAT THE MONEY ALLOCATED TO EDUCATION ARRIVES WHERE IT IS NEEDED - ON TIME!

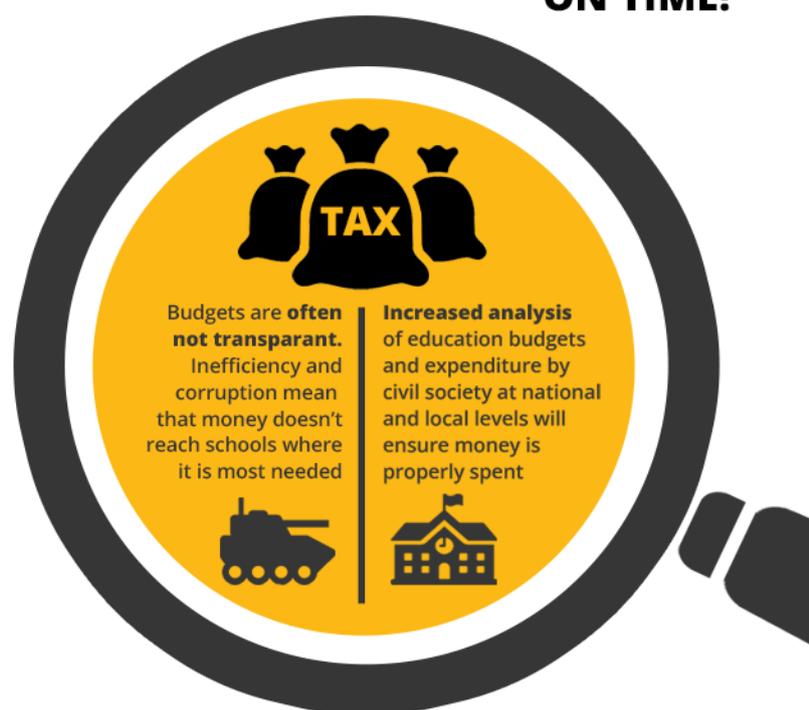


FIG:18

EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL Y LOS SINDICATOS DE PROFESORES EN EL ESCRUTINIO DE LOS PRESUPUESTOS

En muchos países los presupuestos gubernamentales no son transparentes y la ineficiencia y la corrupción implica que el dinero no llega a las escuelas a las que debería, especialmente en las áreas desaventajadas. Una participación activa en el escrutinio de los procesos presupuestarios unidos al monitoreo por parte de la sociedad civil y los sindicatos de profesores puede ayudar a crear un bucle de responsabilidad que pueda dar la vuelta a esto.

Hay muchas formas en las que las OSC y los sindicatos de profesores pueden facilitar el escrutinio del presupuesto, incluyendo:

- Exigiendo la transparencia de los presupuestos
- Influyendo en la toma de decisiones presupuestarias para que sean más relevantes y que respondan a las necesidades
- Incrementando la equidad del gasto, por ejemplo, a través de auditorías de equidad y presupuestos con perspectiva de género
- Mediante el seguimiento de los presupuestos para garantizar el impacto de las asignaciones de utilización de los presupuestos
- Formando a las comunidades, las asociaciones de padres y profesores y a los comités de gestión escolar a nivel local para que participen en el trabajo presupuestario, incluyendo a los parlamentarios locales con conocimiento presupuestario obtenido por su formación
- Implicando a las comunidades en el monitoreo participativo, por ejemplo, a través de auditorías sociales y tarjetas de puntuación ciudadana que pueden ayudar a evaluar la eficiencia y calidad de las escuelas públicas
- Condenando las estafas, por ejemplo, los profesores fantasmas en las nóminas

Estudio de caso. Observatorio financiero de CLADE: facilitar la justicia fiscal a nivel regional

Para facilitar la supervisión de la sociedad civil de los presupuestos de la educación en Latinoamérica y el Caribe, la Campaña latinoamericana por el derecho a la educación (CLADE) actualiza sistemáticamente los datos de su sistema de monitoreo regional para la financiación del derecho humano a la educación en la región.¹¹⁹ Lanzada en 2017, la plataforma presenta datos y análisis comparativo sobre la financiación de la educación pública en 20 países de la región, a lo largo de un periodo de más de 20 años, entre 1998 y 2021. Los indicadores se organizan en tres dimensiones de análisis: esfuerzo de financiación pública, disponibilidad de los recursos por persona en edad escolar, y acceso igualitario a la escuela.

El informe de 2022, que resume los últimos resultados, subraya los desafíos para la región en el “esfuerzo de financiación pública” (medido respecto al cumplimiento del logro de la partida presupuestaria del 20 % o el 6 % del PIB). En primer lugar, sólo dos países han superado el 6 % del PIB desde 2019: Costa Rica (6,75 %) y Cuba (10,41 %). El segundo indicador está relacionado con el gasto en educación respecto al gasto gubernamental total, con un objetivo de referencia estimado del 20 %. Sólo cuatro países superan el objetivo del 20 %: Costa Rica (21,5 %), Cuba (26,8 %), Guatemala (21,1 %) y Honduras (24,6%). En este sentido, el esfuerzo financiero público está lejos de alcanzar los objetivos de la agenda Educación 2030.

En relación al indicador de “disponibilidad de los recursos”, mide el gasto per capita, frente la referencia del OCDE de 7469,60 USD (en precios de paridad de poder de compra constante de 2017). Mientras que en el periodo entre 1998 y 2000 los países de la región en su conjunto asignaron de media 1180 USD por persona en edad escolar, entre 2019 y 2021 esta cifra alcanzó los 2500 USD. En otras palabras, la cantidad ha crecido significativamente (más del doble) en sólo dos décadas, pero sigue representando un porcentaje pequeño de la asignación respecto a los países de la OCDE (alrededor de un tercio). Por último, en relación a la dimensión “acceso igualitario a la escuela”, existen diferencias significativas en la región en términos de acceso a la educación en base a los niveles de ingresos. Evaluando los valores

¹¹⁹ Véase: <https://monitoreo.redclade.org/>

promedios del periodo más reciente de tres años con datos disponibles (2018-2020), la asistencia promedio del quintil con mayores ingresos es del 86 % de la población en edad escolar, mientras que en el quintil con los ingresos más bajos era del 74 %¹²⁰.

IMPLICACIÓN EN EL CICLO PRESUPUESTARIO: ESPACIOS PARA LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTIVISTAS POR LA EDUCACIÓN

Los activistas por la educación tienen una larga historia de participación en reivindicaciones respecto al presupuesto, como muestran algunos casos de estudio de esta sección. Las oportunidades para que la sociedad civil y los sindicatos de profesores participen en los varios procesos presupuestarios varían mucho de un país a otro, en la medida en que algunos países tienen mucho espacio y otros tienen espacio limitado. Pero existen puntos de entrada en casi todos los países, y es por lo tanto vital que los activistas por la educación entiendan bien el calendario presupuestario de sus respectivos gobiernos. Esto incluye considerar qué documentos presupuestarios oficiales se publican, los espacios potenciales para la implicación, las posibilidades de respuesta del gobierno, y sobre qué aspectos gubernamentales se puede influir. También es importante saber cuándo (por ejemplo, en que etapas del proceso presupuestario) pueden tener influencia las distintas actividades de reivindicación.

EL CICLO PRESUPUESTARIO

(Los círculos grises representan los ciclos presupuestarios y las formas de influenciarlos se representan con los círculos amarillos)

¹²⁰ CLADE (2022). Financiación del derecho humano a la educación en Latinoamérica y el Caribe. <https://monitoreo.redclade.org/>

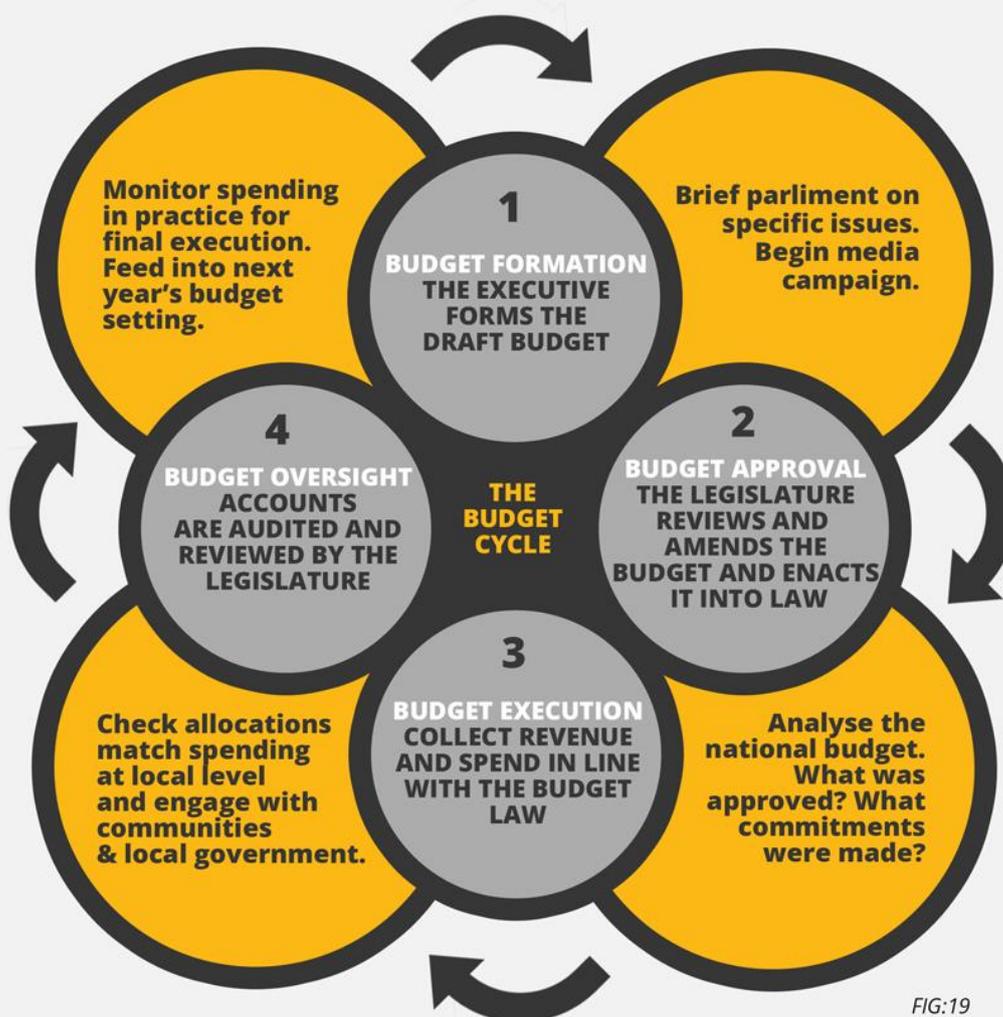


FIG:19

1. Formulación presupuestaria

Cuando la rama ejecutiva del gobierno empieza a formular el presupuesto. En este punto, los activistas por la educación pueden revelar sus análisis con la esperanza de influir. En especial, los sindicatos de profesores pueden participar en el diálogo social con ministros y parlamentarios en particular, sobre todo respecto a los salarios y las condiciones como resultado de las decisiones presupuestarias.

En los países en los que se emite una declaración previa al presupuesto, pueden:

- Responder a las prioridades presupuestarias presentes ante los medios
- Participar en diálogos y debates respecto las previsiones de ingresos marcadas por las elecciones el presupuesto (por ejemplo, para influir en las posiciones ejecutivas sobre política fiscal) y trabajar con otras OSC y sindicatos para cuestionar o desafiarlo

2. Aprobación del presupuesto

Cuando la rama legislativa puede debatir, alterar y aprobar el plan presupuestario. La aprobación del presupuesto es normalmente cuando la atención pública sobre el presupuesto están su momento álgido. Por lo tanto, proporciona a los activistas por la educación una importante oportunidad para influir en el proceso presupuestario. La toma de decisiones de la legislatura puede verse influenciada por:

- La publicación de una sinopsis crítica del presupuesto
- Trabajar con parlamentarios y con comités parlamentarios para influir la reasignación por los cambios en las propuestas presupuestarias
- Interactuar con los medios para subrayar áreas específicas en las que se necesitan cambios a corto plazo, y también aprovechar la cobertura mediática para cambios más sólidos y más la a largo plazo, por ejemplo, en la política fiscal.

3. Ejecución del presupuesto

Cuando las prioridades del presupuesto se ejecutan y el dinero fluye por el sistema. En este punto la sociedad civil puede:

- Realizar análisis de seguimiento del presupuesto
- Organizar grupos de reivindicación presupuestaria locales para analizar el gasto en el área
- Analizar lo que se gasta a nivel escolar

4. Supervisión del presupuesto

Cuando los gastos reales del presupuesto se auditan y evalúan para su efectividad. La sociedad civil puede utilizar esta etapa para:

- Reconsolidar los datos a nivel nacional para exponer brechas entre lo que se ha presupuestado y el gasto real, por ejemplo, donde llega el dinero y donde no
- Comprobar que los fondos se gastan como se ha planificado, por ejemplo, investigando el impacto en grupos de población específicos (como comunidades urbanas y rurales, o niños con discapacidades)
- Identificar fraudes/corrupciones/o malgastos
- Utilizar los resultados de los datos y las investigaciones como la base para audiencias públicas para influir las asignaciones del presupuesto del año siguiente

PLAN PARA LA ACCIÓN INVESTIGAR EL GASTO RESPONSIBLE A DISTINTOS NIVELES AQUÍ

ANÁLISIS PRESUPUESTARIO A NIVEL NACIONAL Y SUBNACIONAL

El análisis del presupuesto puede ayudar a determinar de dónde vienen los ingresos, y como pretende el gobierno gastar los fondos públicos.

Muchos grupos de la sociedad civil trabajarán para analizar las asignaciones presupuestales cada año para monitorear la partida y ver si aumenta o decrece. Los análisis del presupuesto también pueden aclarar si las áreas prioritarias establecidas se están abordando y si la asignación es sensible a sus necesidades, o si el presupuesto es adecuado y justificable en relación con las políticas gubernamentales, o si el gobierno es igualitario.

A nivel nacional/subnacional, las organizaciones de la sociedad civil y los sindicatos de profesores también tienen un papel que jugar para desmitificar los presupuestos y demandar mayor transparencia cuando no hay información disponible. Cuando los gobiernos son abiertos y responsables, hay más probabilidades de que los fondos se gasten de forma efectiva y como se prometió, y si los individuos o comunidades no confían en que los presupuestos asignados se gasten adecuadamente, o que sus impuestos se gasten adecuadamente, es difícil luchar por más recursos. Sin embargo, la información sobre los presupuestos a menudo puede ser limitada, difícil encontrar, o puede estar presentada de una forma compleja.

A nivel nacional, la reivindicación por políticas y prácticas que promuevan la transparencia y la responsabilidad en los ingresos y el gasto gubernamental es un papel importante que los activistas por la educación pueden jugar. También es un papel útil que jugar para simplificar el presupuesto de modo que todos los individuos y comunidades puedan comprenderlo. Los grupos con sólidas raíces en la comunidad pueden jugar un importante papel para ayudar a abrir el proceso de la creación de presupuestos, desmitificar los presupuestos y hacer la información presupuestaria más accesible y comprensible para los ciudadanos.

Otras actividades específicas que examinan los ingresos como parte de la reivindicación presupuestaria:

- Analizar la relación entre devolución de deuda, ingresos fiscales y gasto
- Realizar un análisis presupuestario independiente para identificar dónde se queda corto en la planificación y la asignación y las diferencias entre los recursos comprometidos y lo que se gasta realmente

- Formar a nivel nacional y subnacional para monitorear y responsabilizar a los gobiernos (esto puede incluir interactuar con coaliciones o sindicatos fuera de nuestros propios sectores o aliados en campos similares)
- Trabajar con los comités parlamentarios para que estén equipados con análisis e información, incluyendo las asignaciones a grupos marginados, subrayando las brechas o necesidades nacionales en los presupuestos de educación o luchar ante los ministerios para que apoyen a los más marginados (por ejemplo, con presupuestos inclusivos de la discapacidad)
- Reconsolidar datos a nivel nacional a partir de un análisis más local para exponer brechas entre el presupuesto y el gasto real cada año al final del ciclo presupuestario

Cuadro 13. La Declaración de Tashkent establece compromisos para la acción para transformar el cuidado y la educación de la primera infancia en los próximos 10 años, incluyendo el gasto gubernamental

El ODS4 reconoce que, si se desarrolla bien, el cuidado y la atención de la primera infancia (ECCE) puede ser un acto significativo de preparación para la educación básica y media importante para garantizar el derecho a la educación. Esto se debe a que ampliar la calidad del cuidado y la educación de la primera infancia es uno de los igualadores más efectivos para las oportunidades de aprendizaje de por vida.^[1]

La participación en la educación preescolar ha crecido significativamente a lo largo de los últimos 10 años, pasando de un 52,3 % en 2012 a un 60,9 % en 2022. Sin embargo, las tasas de participación apenas alcanzan el 20 % en los países de ingresos bajos y uno de cada cuatro niños de menos de cinco años no ha formado parte nunca de la educación preescolar, lo cual da un total de 33 de 134 millones de niños.^[2]

En general, la crónica mala financiación sigue siendo un gran problema. Un promedio del 6,6 % de los presupuestos en educación a nivel nacional y subnacional se asignan a la educación preescolar a nivel global. Los países de ingresos bajos, de media, invierten tan sólo el 2 % de los presupuestos en educación a la educación preescolar. En 2021, sólo el 22 % de los Estados miembros de las Naciones Unidas habían hecho la educación preescolar obligatoria, y sólo el 45 % informaron de haber proporcionado al menos un año de educación preescolar gratuita. Un obstáculo importante para mejorar el ECCE es la falta de profesores de preescolar cualificados. La Unesco calcula que se necesitan otros 9,3 millones de educadores a tiempo completo para que la educación preescolar sea universal para 2030.^[3]

Para superar estos problemas, la Conferencia mundial de la Unesco sobre el ECCE en Uzbekistán, en noviembre de 2022, lanzó la Declaración de Tashkent en la cual los países se comprometieron a incrementar la financiación para el ECCE a un nivel suficiente para alcanzar el objetivo 4.2 del ODS4, en concreto, trabajar para la asignación de al menos el 10 % de los gastos en educación a la educación preescolar. La Declaración también establece compromisos para revalorizar al personal del ECCE y generar políticas e intervenciones para igualar cualificaciones, certificaciones, salarios y el estatus del ECCE con, al menos, los profesores de la educación primaria. Por último, reafirma el compromiso de garantizar al menos un año de educación preescolar gratuita, en línea con el ODS4.

Una vez que se acuerda el presupuesto nacional, las transferencias financieras se realizan desde el nivel nacional al provincial, de distrito, local o escolar. Sin embargo, este dinero no siempre llega a la escuela.

Seguir el dinero por el sistema, desde el nivel nacional hasta la escuela puede implicar:

- El análisis de las asignaciones nacionales y la información sobre cuándo se realizan los desembolsos

^[1] Britto, P. R., Lye, S. J., Proulx, K., Yousafzai, A. K., Matthews, S. G., Vaivada, T., Perez-Escamilla, R., Rao, N., Ip, P., Fernald, L. C. H., MacMillan, H., Hanson, M., Wachs, T. D., Yao, H., Yoshikawa, H., Cerezo, A., Leckman, J. F., Bhutta, Z. A. el Grupo de revisión de las intervenciones de desarrollo de la primera infancia. 2017. Nurturing care: promoting early childhood development. The Lancet, Vol. 389, No. 10064,

^[2] UNESCO (2022). Education starts early: progress, challenges and opportunities; conference background report. Véase <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000383668>

^[3] Britto, P. R., Lye, S. J., Proulx, K., Yousafzai, A. K., Matthews, S. G., Vaivada, T., Perez-Escamilla, R., Rao, N., Ip, P., Fernald, L. C. H., MacMillan, H., Hanson, M., Wachs, T. D., Yao, H., Yoshikawa, H., Cerezo, A., Leckman, J. F., Bhutta, Z. A. y el Grupo de revisión de las intervenciones de desarrollo de la primera infancia. 2017. Nurturing care: promoting early childhood development. The Lancet, Vol. 389, No. 10064,

- Identificar cómo se hacen los desembolsos en el sistema al nivel provincial/regional/estatal o de distrito, por ejemplo, contactando con la oficina de educación del distrito
- Monitorear el suministro a nivel escolar, dónde se gasta el dinero y dónde no

En los países donde las principales decisiones sobre el presupuesto educativo se toman a nivel subnacional (normalmente estatal o regional), debe ponerse un gran enfoque en el seguimiento del gasto desde este nivel hacia abajo. El incremento de los ingresos a nivel subnacional es un factor creciente en las asignaciones presupuestarias en general. En estos casos, es fundamental garantizar que los activistas por la educación realizan el seguimiento completo de los fondos asignados a nivel estatal, a través de las transferencias desde el Estado a los organismos locales, y los ingresos recaudados a nivel local.

Seguimiento de los fondos entregados desde el centro

Una vez que se acuerda el presupuesto, el tesoro nacional entrega los fondos al ministerio, departamento o agencia relevantes. Las transferencias, que pueden hacerse en pagos trimestrales o mensuales desde un fondo central de ingresos, pueden hacerse mediante garantías formales (formularios de autorización gubernamental) que ordenan la entrega de los fondos y especifican la línea presupuestaria frente a la que la agencia puede realizar gastos.

El periodo de 12 meses durante el cual un presupuesto está en efecto se denomina año financiero; no coincide necesariamente con el año natural. Durante el año financiero, los oficiales contables o los miembros de su personal registran todos los ingresos y las transacciones de gastos realizadas durante el año, y estas transacciones registradas forma la base para el presupuesto del año y los informes contables. Al final del año, una vez se han registrado todas las transacciones, los oficiales contables preparan las cuentas finales de las operaciones financieras de la entidad para el año.

Así funciona en la mayoría de países. Que se pueda acceder a estos presupuestos depende del nivel de transparencia de un sistema. No obstante, una buena práctica sería que el gobierno publicara informes anuales para su escrutinio, y que compartiera las cuentas finales en un informe de final de año. En algunos casos, grandes cantidades de fondos asignados pueden quedar sin utilizarse debido al retraso en los desembolsos. Tales retrasos han dejado en ocasiones a los gobiernos locales con poco tiempo para implementar de forma efectiva los fondos. Aunque la corrupción puede ser un problema, a menudo no es la única razón, habiendo varios problemas que afectan al gasto.

Los sindicatos de profesores y la sociedad civil tienen un importante papel para ayudar a que el dinero fluya adecuadamente y para abordar los bloqueos. Pueden, por ejemplo:

- Identificar puntos donde los bloqueos causan problemas
- Exigir acciones para rectificar imprecisiones o discrepancias en el gasto
- Añadir la responsabilidad en la ejecución de los compromisos
- Denunciar problemas de falta de gasto, exponer el mal uso de los presupuestos, exponer la corrupción, etc.
- Comprobar que los fondos se gastaron como se planeó, estudiando los informes de auditoría e identificando áreas de carencia de gasto (por programas, en el sistema o a nivel geográfico)

Estudio de caso: análisis de las asignaciones del presupuesto para la educación inclusiva en Malawi

En marzo de 2020, fue aprobado el Plan de inversión del sector educativo nacional (NESIP) 2020-2030, comprometiéndose al suministro de una educación inclusiva y señalando ambiciosos objetivos de inclusión. Un área de énfasis fue la formación de los profesores y el desarrollo profesional continuo. El NSIE calcula que algunas necesidades deben avanzar hacia la educación inclusiva, adjuntando un modelo de costos al plan. Los requisitos financieros totales de 22 000 millones MK en cinco años, (una estimación de 29 millones USD en la estrategia, unos 8 millones USD al año) probablemente se quede por debajo de la necesidad real. El NESIP 2020-30 señala la necesidad de aumentar las asignaciones presupuestarias para garantizar la educación inclusiva y asigna alrededor de un 8,6% de su presupuesto total de 10 años a la “educación inclusiva, de género y otros problemas transversales”.

El análisis realizado por la Coalición de la sociedad civil por la educación (CSEC) de Malawi del plan de implementación de los cinco años más detallados, muestra que un total de 10 000 millones MK (13,3 millones USD) o un 0,2 % del presupuesto total a cinco años, se asignó realmente para los varios tipos de formación, incluyendo braille, lenguaje de signos y formación a nivel de grado en educación inclusiva. Aunque esto supone una importante mejora respecto a años previos, probablemente no sea suficiente ya que, en algunos casos, al comparar las asignaciones presupuestarias con las cifras objetivo de profesores a formar revela asignaciones de tan sólo 7650 MK (10,21 USD) por persona. El análisis de la Coalición de la sociedad civil de Malawi por la educación (CSEC) descubrió que el presupuesto de 2018 asignó un total de 260 millones MK para “la educación con necesidades especiales”, alrededor de un tercio a nivel central (86 millones MK) y dos tercios descentralizados (174 millones MK). Esto significa que el gobierno de Malawi está aportando un magro recurso per cápita de sólo 982,69 MK (2,64 USD) por estudiante con necesidades especiales al año. Desde que realizó este análisis, el equipo del CSEC ha estado luchando para que los compromisos del NSIE cobren vida a través de la asignación presupuestaria y el gasto.

Cuadro 14. Desafiar el mito de la “capacidad de absorción” y desbloquear los flujos de financiación

Hay muchos bloqueos que entorpecen la llegada de los fondos a sus propósitos pretendidos en la educación. Estos fondos se devuelven al tesoro.

Pueden incluir:

- Capacidad institucional limitada: esto puede suceder por varios motivos. Un departamento puede carecer de la capacidad para implementar un proyecto, o pueda haber insuficiente personal para suministrar cierto servicio.
- Falta de experiencia técnica: esto puede incluir una carencia de personal formado y cualificado para gestionar los presupuestos de la educación e implementar programas educativos. Por ejemplo, puede haber dinero para libros de texto, pero los procedimientos de abastecimiento pueden ser demasiado largos o la cadena de suministro débil, lo que afectará al gasto.
- Corrupción: la corrupción también puede ser una barrera importante para la absorción efectiva de los presupuestos en algunos países.
- Infraestructuras o cadenas de suministro inadecuadas: las malas infraestructuras también pueden limitar la capacidad de absorción, ya que puede complicarse la entrega de servicios educativos en comunidades remotas o difíciles de alcanzar, o pueda haber poca capacidad para gastar dinero, por ejemplo, en construir nuevas escuelas, al no haber contratistas que puedan construir con los estándares gubernamentales en ciertas áreas.

Por lo tanto, resulta útil que las organizaciones de la sociedad civil y los sindicatos de profesores jueguen un papel para ayudar a determinar si existen bloqueos (por ejemplo, con el seguimiento del presupuesto) para ayudar a informar la planificación. Sin embargo, los activistas por la educación deben tener cuidado para no verse atrapados por el “mito de la absorción”, que puede utilizarse para restringir la financiación internacional o la financiación del sector, lo cual se extrae del mismo manual que conduce a la imposición de medidas de austeridad.

Aunque la absorción puede ser un problema, no puede ser una excusa para recortar o restringir la financiación donde más se necesita, en especial, el personal docente. Además, cabe señalar que, en la educación, las tasas de ejecución presupuestaria son considerablemente más altas que en otros sectores¹²¹, manteniéndose regularmente alrededor o por encima del 90 % entre todos los grupos de ingresos.¹²² Sin embargo, cuando esto se desglosa por tipo de gasto, se revela que el gasto recurrente en salarios (para el personal docente, por ejemplo) en países de todo el mundo tiende a ejecutarse completamente, pero las tasas de ejecución son considerablemente más bajas

¹²¹ Artículo de trasfondo, Informe de monitoreo EFA de la UNESCO (2015) Tendencias en el gasto gubernamental para educación pública. Véase: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232476>

¹²² Por ejemplo, EFW ha mostrado que son del 94 % a nivel global. UNICEF/UNESCO/Banco Mundial (2022). Observatorio de la financiación de la educación, 2022.

en el gasto en bienes y servicios y en capital (en especial en países de ingresos bajos).¹²³ Esto demuestra varias cosas, como que el abastecimiento (bienes y servicios) o los requisitos de construcción (capital) pueden ser una parte del problema, y, en países que dependen de la AOD para apoyar a la educación, también puede indicar que la ayuda no está en línea con los planes del sector, haciéndose que sea más difícil de absorber.¹²⁴

A menudo, se argumenta que los países de ingresos bajos tienen problemas de “absorción”, esto se convierte en el motivo para limitar el gasto adicional o la AOD (lo cual encaja con las restricciones fiscales impuestas por el Banco Mundial y el FMI), y a través de poderosos donantes, y respaldado por los ministerios de finanzas. En educación, ¿cómo puede absorber un país más dinero si no puede gastarlo en la única cosa que realmente puede “absorber” más gasto, es decir, los profesores?

SEGUIMIENTO DEL PRESUPUESTO A NIVEL ESCOLAR

A nivel local, una prioridad principal de las organizaciones es el seguimiento de los presupuestos en educación para saber cuánto dinero debe llegar y cuánto llega realmente a cada escuela. Los directores de escuela pueden jugar un papel fundamental para apoyar el seguimiento del presupuesto a nivel escolar.

Esto implica observar si el dinero ha llegado, cuánto llegado, cuándo ha llegado y si es consistente con la información reunida a nivel de distrito. Lamentablemente, en muchos casos las escuelas no reciben su financiación hasta pasada la mitad del año académico, debido a los lentos desembolsos desde el flujo central. Esto puede suponer que hay escuelas que no tengan dinero durante una parte del año y después tengan que gastarlo con rapidez, en cuyo caso pueden no ser capaces de gastarlo adecuadamente o de absorberlo todo. En este caso, una parte clave del trabajo de reivindicación será ayudar a que este proceso sea más eficiente y rápido.

Generar la capacitación de los comités de gestión escolar y las asociaciones de padres y profesores para comprender los presupuestos y ayudar con la planificación puede ayudar mucho, como puede hacerlo la publicación del presupuesto escolar en los boletines de noticias. Cuanto más independiente sea el escrutinio del presupuesto, más fácil será defender que las nuevas inversiones en educación lleguen a donde son necesarias para marcar la diferencia.

El seguimiento de presupuestos puede hacerse a nivel escolar para comprobar si los fondos asignados han llegado a la escuela y se han gastado según el plan, y para identificar las aportaciones financieras hechas por padres y madres y otros actores.

Idealmente, esto debe hacerse de una forma participativa con los padres y las madres, y los niños y otros actores clave implicados activamente en el proceso desde el principio. En el Cuadro 15 hay un resumen sencillo de la metodología y una lista de algunas de las preguntas que deben responderse.

Cuadro 15. Seguimiento del presupuesto a nivel escolar: una metodología

Reúna al equipo de seguimiento del presupuesto. Aquí se puede implicar a padres y madres y otros actores clave, así como a personas con habilidades y conocimientos para el seguimiento de presupuestos respecto al presupuesto concreto que se está analizando.

Decida con quién hablar. Pueden ser padres y madres, profesores, miembros del PTA y el SMC, oficiales de la educación de distrito, oficiales del gobierno local, etc.

Utilice una mezcla de metodologías de recopilación de datos para obtener la información necesaria. Esto puede incluir:

¹²³ Por ejemplo, las tasas de ejecución presupuestaria eran del 101 % en HIC/UMIC, y 102 % en LIC/LIMC en 2019 para los salarios; 87 % y 79 %, respectivamente para el gasto de capital; y 86 % y 79 % para bienes y servicios (recurrente)

¹²⁴ En muchos países, la AOD se clasifica como “gasto de capital” lo cual significa que, en educación, parte de las tasas de “absorción” pueden hacer que los fondos de los donantes no estén en línea con los planes del sector. El Banco Mundial y otros tienden a establecer políticas de abastecimiento muy restrictivas que han demostrado ralentizar las tasas de ejecución presupuestaria en bienes y servicios.

- Revisión de la literatura: obtenga y examine documentos presupuestarios clave y los planes relativos a la escuela
- Entrevistas: realice entrevistas con individuos como el rector de la escuela, que tiene mucha información sobre el presupuesto y el gasto de la escuela
- Encuesta: diseñe y realice una sencilla encuesta que puede utilizarse para reunir información sobre las instalaciones de la escuela, los profesores y los estudiantes, el presupuesto, el gasto, las aportaciones de padres y madres, etc.
- Discusiones de grupos de enfoque: reúna grupos de partes interesadas para explorar un asunto particular relacionado con la asignación y el gasto del presupuesto escolar
- Talleres: reúna un grupo de partes interesadas para explorar asuntos relativos al presupuesto y gasto escolar en un taller

Resuma y valide los resultados y compártalos con las partes interesadas. Después, decida qué hacer a continuación con las partes interesadas relevantes.

Preguntas para el seguimiento del presupuesto escolar:

- ¿Cuál fue el presupuesto gubernamental para educación asignado a la escuela?
- ¿Ha recibido la escuela toda la asignación presupuestaria del gobierno?
- ¿Qué otras fuentes de financiación ha recibido la escuela?
- ¿Qué fondos se han gastado hasta ahora? ¿Y en qué punto se ha gastado?
- ¿La escuela ha preparado un plan para el año? ¿El dinero se ha gastado según el plan?
- ¿La escuela gasta fondos no cubiertos por los recursos gubernamentales? Si es así, ¿de dónde provienen? Por ejemplo, para electricidad, seguridad, agua, impresión de los exámenes...
- ¿Cuánto se espera que aporten los padres y madres para cubrir los costes de la educación?

Estudio de caso: mejorar las condiciones de los profesores en áreas remotas de Gambia

En 2012, el sindicato de profesores (CTU) y el sindicato de crédito de profesores (CTUCCU) de Gambia descubrió que los profesores de algunas áreas rurales y de difícil acceso tenían que viajar largas distancias, a menudo durante varios días con medios de transporte inseguros, para recoger sus salarios en los bancos asignados. A menudo, los pagos se retrasaban. De este modo se perdían días de docencia y se desmotivaba a los profesores, haciendo que no quisieran trabajar en áreas remotas.

Las discusiones entre el GTU y el gobierno condujeron a la implicación del CTUCCU para ayudar a facilitar una forma más eficiente de pago de los salarios a los profesores, garantizando un pago único. La implicación del sindicato de crédito permitió la financiación previa de los salarios cuando los gobiernos se retrasaban en su procesamiento, garantizando de esta forma que los profesores recibían su paga a tiempo. Además, esto ayudó a descubrir algunas discrepancias en el sistema, como los llamados “profesores fantasmas” que recibían salarios. El CTUCCU también introdujo un plan para dar acceso a los profesores a motocicletas.

Esto proporcionó un medio de transporte más seguro y permitió que los profesores llegaran a las áreas remotas de la forma más eficiente. Como resultado, los profesores empezaron a recibir sus salarios a tiempo, se redujo el absentismo laboral, y los profesores estuvieron más motivados para aceptar puestos en escuelas muy remotas. Este ejemplo también demuestra el papel de la sociedad civil y de los sindicatos de profesores en la implicación como actores mutuos y efectivos para monitorear y dialogar respecto al presupuesto en educación a nivel local.

Fuente: Education International (2015) Profesores evaluando la educación para todas las personas: perspectivas desde el aula ¹²⁵

¹²⁵ Véase: http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/EI_EFA_Assessment_2015.pdf

PLAN PARA LA ACCIÓN PLANIFIQUE SU LABOR DE SEGUIMIENTO DE PRESUPUESTOS AQUÍ

Estudio de caso. Formación de analistas de presupuesto a nivel local en Bangladesh

ActionAid Bangladesh ha participado en trabajo presupuestario desde hace más de 20 años, apoyando a grupos de monitoreo escolar para que desarrollen planes escolares y presupuestos alternativos y creando vínculos con el gobierno para que cumplan con las solicitudes de los grupos.

Un ejemplo de ese trabajo es la labor con las comunidades para analizar el presupuesto escolar, incluyendo estos aspectos que no están en el presupuesto, como los profesores y los libros de texto que se presupuestan a nivel central. Debido a que los puntos más importantes del gasto se gestionan a nivel central, a menudo el presupuesto escolar es muy pequeño, y consiste sólo en los fondos recaudados de padres y madres o tutores, y se gasta en entradas adicionales de la escuela, como los guardias de seguridad, cuidadores de los jardines escolares y el mantenimiento de los edificios. Por lo tanto, puede haber limitaciones en la comprensión del presupuesto puramente en términos de lo que se gasta a nivel escolar.

No obstante, este método también animó a las comunidades locales a reivindicar a nivel nacional. Empezando con un análisis del presupuesto familiar (para ilustrar como todo el mundo realiza presupuestos en sus vidas), los analistas del presupuesto local trabajaron con los miembros de la comunidad para examinar los activos escolares (la calidad de los edificios, los profesores, el tamaño de las aulas, el número de horas de contacto, etc.). A esto siguió un ejercicio de visualización para permitir a las partes interesadas que describieran su escuela ideal. Al comparar los activos reales y las entradas necesarias para la escuela ideal, el grupo pudo identificar dónde había carencias para desarrollar planes para cubrir las brechas. A partir de esto, los grupos de monitoreo escolar pudieron preparar planes anuales para la escuela y pedir el presupuesto necesario a los gobiernos locales y nacional.

Un claro beneficio de esto ha sido el lanzamiento de los comités de gestión escolar y una mayor implicación parental en las escuelas. Sin embargo, un ejemplo de la escuela Chitmorom ilustra las limitaciones del método. Aquí se identificó la necesidad de dos profesores más, pero la política gubernamental de contratación centralista y la asignación centralizada hizo que no se pudieran contratar estos profesores.

ESCRUTINIO DEL GASTO PÚBLICO A DISTINTOS NIVELES E IDENTIFICACIÓN DE BRECHAS

El escrutinio del gasto por niveles de educación también es una función importante de las organizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo, para saber cuánto va a la educación primaria ya la secundaria, o para observar si un país está cerca de cumplir con la Declaración de Tashkent del 10 % para la educación preescolar.

Esto puede ser más o menos fácil de hacer, dependiendo de cómo clasifica un país su presupuesto. Por ejemplo, algunos países clasificarán como educación general de forma separada de la educación superior, a menudo con líneas presupuestarias separadas y distintos ministerios implicados. Casi siempre, la educación preescolar es el dato financiero más difícil de analizar, ya que muchos países no lo registran, mientras otros países juntan la educación preescolar y el desarrollo de la primer estancia infancia con la educación primaria. También muchas veces se dispersa entre varios ministerios y no se les puede responsabilizar plenamente. Por último, algunos países dividen los costos administrativos de la educación (incluyendo el ministerio central) de los distintos niveles de la educación, mientras que otros no lo hacen, dejándolo en el apartado de “otros”).

Resulta sumamente importante que los activistas por la educación presionen a los gobiernos para que creen un panorama claro, no sólo del presupuesto en educación general, sino que se desglose en los distintos niveles, de forma que se pueda observar si es un presupuesto igualitario (como se exploró en el módulo 3) y también para ayudar a identificar brechas a los distintos niveles (como muestra el siguiente estudio de caso).

Estudio de caso. ¿Qué inversión se requiere para garantizar el derecho a la educación para 2030 en Argentina?

La fundación SES lanzó un estudio para analizar las necesidades de inversión en Argentina de 2020 a 2030: “el derecho a la educación en cifras: qué inversiones son necesarias para su cumplimiento en los próximos 10 años. Objetivos de inversión para la garantía del derecho a la educación para 2030 en Argentina”.¹²⁶ El propósito de este estudio era identificar la inversión necesaria para alcanzar objetivos y metas que garantizaran el derecho a la educación a nivel de preescolar, primaria y secundaria en Argentina para el periodo 2020-2030.

Los objetivos de costos establecidos se basan en el logro de la “justicia educativa” incluyendo: inversión igualitaria en términos de infraestructura; profesores formados y bien pagados; métodos pedagógicos adecuados apoyados por unas tecnologías de información y comunicación actualizadas; la creación de entornos seguros, salud, conciencia de género, equipamientos inclusivos y adecuados para facilitar el aprendizaje en diálogo con su contexto.

El modelo de costos consideró dos etapas para el cálculo: i) cálculo de los indicadores físicos del flujo de matriculación y ii) cálculo de los costos por componente, incluyendo los gastos por artículo.

El informe concluyó que para 2030 la inversión en educación debía duplicarse. Si no sucedía esto y las cosas seguían en el estado actual, con una tendencia decreciente en la inversión en educación para 2030:

- Más de 2 millones de niños se quedaría fuera del sistema de educación preescolar
- A nivel de primaria, si no se tomaban medidas, 18 985 estudiantes se quedarían fuera del sistema cada año y sólo el 14 % podría acceder a tiempo completo para 2030
- A nivel de secundaria, se mostraron altas tasas de repetición y abandono cada año, lo que requería una reforma profunda a este nivel

CONCLUSIÓN Y LLAMADA A LA ACCIÓN

Este juego de herramientas pretende ayudar a los activistas, pero también a los funcionarios gubernamentales, practicantes, economistas y otros grupos e individuos, a comprender la importancia de una financiación adecuada y sostenible de la educación y sus fuentes, y a desarrollar sus propias campañas o labor de reivindicación para lograrlo.

La llamada a la acción de la financiación de la Cumbre de la Educación Transformadora (TES) dejó claro que el derecho a la educación y el ODS4 no se lograrán 2030 sin un incremento significativo y bien dirigido de la financiación, en especial en esos países que están más lejos de alcanzar la calidad de la educación para todas las personas y a todos los niveles. Por lo tanto, la adherencia a las referencias internacionales y regionales de asignar al menos entre el 4 y el 6 % del PIB o al menos entre el 15 y el 20 % del gasto público total para educación, es urgente. Debemos mirar más allá de esto. Debemos incrementar las 4S del presupuesto: la **Partida** de los presupuestos nacionales dedicados a la educación (al menos el entre el 15 y el 20 %), el **Tamaño** de los presupuestos gubernamentales generales (determinados por impuestos, deuda, políticas macroeconómicas, comercio, etc.), la **Sensibilidad** de la asignación del presupuesto de la educación, impulsado por una metodología basada en evidencias respecto a la equidad y la eficiencia, el **Escrutinio** del gasto educativo en la práctica, de modo que los recursos se controlen, especialmente en las comunidades más desaventajadas, se mejore la calidad de los datos y la capacidad de utilizar los datos. Los estándares internacionales también exigen que los países desarrollados alcancen el objetivo del 0,7 % del Producto Nacional Bruto para la AOD para los países en desarrollo, y la agenda de la TES establece la importancia de asignar entre el 15 y el 20 % a la educación.¹²⁷

¹²⁶ Véase: <https://fundses.org.ar/biblioteca/financiamiento-educativo-como-garante-del-derecho-a-la-educacion/>

¹²⁷ Declaración y Marco para la acción de Incheon

La descolonización es fundamental para la financiación de la educación. Significa cambiar las dinámicas de poder entre los gobiernos nacionales y la comunidad internacional, los prestamistas, los donantes y las instituciones financieras, garantizando que los gobiernos nacionales, en consulta con la profesión docente, las comunidades y los representantes de las OSC, se encuentran en el asiento conductor para dar forma a las reformas educativas. Los mayores obstáculos para ampliar la financiación de la educación están en los sistemas financieros internacionales que perpetúan una relación colonial de extracción y control. Aunque la ayuda sigue jugando un papel, no debe dar forma a la agenda y debe armonizarse adecuadamente y alinearse con los planes de desarrollo nacionales que se desarrollan de forma democrática y responsable.

Aún más importante es la necesidad de abordar las causas estructurales de la falta de financiación crónica de la educación, que se asienta en unas dinámicas de poder distorsionadas a nivel nacional e internacional. La arquitectura financiera internacional (el FMI y el Banco Mundial) se formó tras la Guerra, antes de que muchos países fueran independientes, y las estructuras de votación y toma de decisiones siguen sin cambiarse. Esta arquitectura es un legado colonial que conduce a la extracción continua de los recursos a beneficio de los países más ricos y perpetúan el mito de que los países tienen la culpa de su propia falta de desarrollo.

Para descolonizar la financiación de la educación, los activistas deben salir de la burbuja de la educación y embarcarse en la acción transformadora frente a asuntos de Estado y ministros de finanzas. Para esto es necesario salir de nuestros grupos habituales, y llegar a las OSC, crear alianzas con quienes trabajan en otros servicios públicos, conectar con los sindicatos del sector público, los movimientos de los derechos por las mujeres, las organizaciones de derechos humanos, los movimientos de deuda y de justicia fiscal e incluso activistas por la justicia climática. Tenemos que crear alianzas más amplias para cambiar las prioridades de la financiación de los servicios públicos en general, de los cuales la educación es un actor muy importante. La actual crisis múltiple (de clima, económica y pospandemia) es nuestra mejor oportunidad para generar la fuerza para volver a reflexionar, para poner el progreso en la educación y otros servicios públicos en el centro de las estrategias de desarrollo nacionales. Sólo trabajando juntos podemos cambiar los términos del debate y garantizar el derecho a la educación.

Invitamos a los lectores y usuarios de este juego de herramientas a presionar por una financiación incrementada, igualitaria, sostenible y eficiente para la educación desde una perspectiva descolonizada. Debemos unir fuerzas, no sólo con las OSC de la educación y los funcionarios gubernamentales, sino también con activistas de otros servicios públicos para exigir cambios audaces en la financiación interna, una acción sobre los impuestos progresiva y ambiciosa, mecanismos de alivio de deuda y reformas financieras globales. La agenda financiera de la TES, presentada en la Cumbre de jefes de Estado, nos ofrece un poderoso punto de referencia para esta agenda más ambiciosa para la financiación de la educación.

PLAN PARA LA ACCIÓN DECIDA EN QUÉ 4S DEBE ENFOCARSE SU CAMPAÑA [AQUÍ](#)

ANEXO UNO: “FUNDAMENTOS DEL PRESUPUESTO”

ES FUNDAMENTAL IMPLICARSE EN LOS PRESUPUESTOS

La información contenida en este Anexo ayudará a los activistas que quieran analizar sus propios presupuestos gubernamentales, presentándoles la información presupuestaria básica. Pretende apoyar a los activistas que nunca han hecho análisis presupuestario antes.

Comprender cómo se establecen los presupuestos y quién tiene el control sobre la planificación del gasto es fundamental para responsabilizar a los gobiernos. El presupuesto es un documento público producido por un gobierno que expresa sus compromisos políticos de gasto y fiscales para garantizar el derecho a la educación (y otros derechos).

Los procesos presupuestarios son políticos y técnicos. El presupuesto nacional debe estar sujeto a un escrutinio y debate general. Las organizaciones de la sociedad civil y los sindicatos de profesores tienen un papel vital que jugar para garantizar el escrutinio independiente de los presupuestos gubernamentales y de los ingresos que los pagan; trabajar en colaboración con legisladores, auditores, los medios, y el público general también puede ser importante para responsabilizar al ejecutivo sobre el uso de los recursos.

Por lo tanto, es fundamental comprender cómo funciona un gobierno a los distintos niveles (nacional, regional, de distrito y escolar), cómo se relacionan entre sí y a qué nivel se toman las decisiones; cómo acceder a los presupuestos y cómo leerlos. En otras palabras, el punto de partida es comprender los fundamentos básicos del presupuesto.

PREGUNTAS CLAVE A RESPONDER AL EMPEZAR EL TRABAJO PRESUPUESTARIO

¿Cuáles son las prioridades gubernamentales para mejorar la educación?

¿A qué acciones o políticas se ha comprometido el gobierno? ¿Cuáles son las principales prioridades? ¿Hay compromisos que hayan quedado particularmente escasos de fondos?

¿Quién establece el presupuesto en educación?

¿Quién establece la agenda de los presupuestos en educación? ¿El Ministerio de Finanzas establece techos al sector? ¿Qué ministerio supervisa cada aspecto del presupuesto en educación? ¿Establecen ellos el presupuesto y con qué otras partes del gobierno? A nivel supranacional, ¿quién establece los presupuestos y planes? ¿Cuáles son los procesos en el parlamento para definir los presupuestos? ¿Qué espacios de debate y toma de decisiones se garantiza para la participación?

¿Quién gasta presupuesto?

¿Qué agencias tienen la responsabilidad de gastar el presupuesto en educación? ¿A qué nivel del gobierno están? ¿Quién gasta el dinero a nivel subnacional? ¿Quién monitorea el gasto presupuestario y aborda los cambios necesarios a realizar? ¿Qué espacios y procedimientos existen para monitorizar y para el escrutinio del gasto del presupuesto? ¿Son sólo gubernamentales? ¿Cómo pueden participar las OSC?

SISTEMAS CENTRALIZADOS Y DESCENTRALIZADOS

La diferencia entre un sistema centralizado y descentralizado es importante de entender. En muchos países, la democratización ha venido acompañada de un proceso de descentralización, lo que acerca los presupuestos a las comunidades.

En un **sistema centralizado**, el poder se concentra en el ministerio central o nacional, que decide cómo se utilizan los recursos en todo el camino del sistema hasta al nivel inferior. La única influencia que tiene la sociedad civil es a

nivel local para asegurar que el dinero se gasta bien. En este caso, la reivindicación para mejorar las asignaciones presupuestarias o para aumentar los programas específicos debe realizarse a nivel nacional.

En un **sistema descentralizado** la autoridad se transfiere desde el centro a las regiones o distritos, con la idea de crear más autonomía. Algunos países tienen un carácter federal donde la toma de decisiones se divide entre el centro y las provincias. Otros países toman decisiones de asignación a nivel central, y la responsabilidad de la implementación se descentraliza.

En los niveles descentralizados pueden surgir problemas con el gasto en educación. Esto puede suceder incluso si la planificación y el gasto a nivel nacional son efectivos, porque las autoridades locales a veces pueden carecer de la capacidad para gastar los fondos de forma efectiva. También es más probable que ocurran casos de corrupción a nivel local. Sin embargo, aunque la descentralización puede complicar el monitoreo de los presupuestos a nivel nacional, puede crear oportunidades para la implicación legislativa local, y una mayor implicación ciudadana.

El alcance hasta el que la sociedad civil puede interactuar con los actores clave a los distintos niveles dependerá del nivel de descentralización gubernamental del país, y de quien tiene el poder a los distintos niveles del sistema para los presupuestos y el gasto. Por eso es importante comprender la responsabilidad de los distintos actores a los distintos niveles. Cuando la administración está muy descentralizada, especialmente si el presupuesto se realiza a nivel subnacional, será más importante interactuar con los procesos presupuestarios del gobierno local, ya que esto incrementará las posibilidades de una influencia directa.

PLAN PARA LA ACCIÓN INVESTIGAR EL PRESUPUESTO DE SU GOBIERNO [AQUÍ](#)

EL CICLO PRESUPUESTARIO *(puede encontrar una representación visual de este ciclo en la figura 17 del módulo 4)*

El proceso presupuestario de cada país tiene sus propias características, reflejando la organización del ejecutivo, los poderes del legislativo y la independencia y efectividad de las instituciones de supervisión.

El proceso presupuestario tiene 4 etapas a las que todos los gobiernos tienden a adherirse (al menos hasta cierto punto).

ETAPA 1: FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA

La primera etapa del ciclo presupuestario es cuando la rama ejecutiva formula los techos de gasto, estableciendo la cantidad total de dinero que el gobierno dispone en el presupuesto de ese año. Al mismo tiempo una oficina del Ministerio de Finanzas coordina y gestiona las propuestas y necesidades de los departamentos en competencia.

ETAPA 2: APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO

La segunda del ciclo presupuestario ocurre cuando se discute el presupuesto del ejecutivo en el legislativo y, en consecuencia, se aprueba por ley. Durante la etapa de aprobación, el legislativo revisa, realiza enmiendas y adopta del presupuesto. La implicación del legislativo varía de un país a otro (por ejemplo, si el sistema es parlamentario o presidencial), y los poderes legislativos bajo la constitución. En muchos países, el legislativo tiene menos influencia sobre ingresos y gastos.

ETAPA 3: EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

Durante la implementación, muchos gobiernos publican informes anuales sobre ingresos y gastos, para mostrar el progreso realizado hacia los objetivos presupuestarios. El nivel de detalle y la puntualidad de la información proporcionada difiere de un país a otro. A menudo, el ejecutivo envía un presupuesto suplementario al legislativo, proponiendo ajustes al presupuesto aprobado durante el año, y produce cifras de gasto presupuestario revisadas. Las políticas de ingresos raramente se ajustan a mitad de año.

ETAPA 4: SUPERVISIÓN DEL PRESUPUESTO

La etapa final del ciclo presupuestario incluye una serie de actividades gubernamentales para evaluar cómo se gasta el presupuesto. Esto presenta una gran oportunidad para que las OSC y los grupos presupuestarios obtengan información sobre la efectividad de las iniciativas presupuestarias, así como avanzar respecto a la rendición de cuentas, confirmando si las ramas legislativa y ejecutiva responden de forma adecuada a los resultados de los informes de auditoría. Cada etapa del ciclo presupuestario crea distintas oportunidades para la participación de la sociedad civil. Se exploran en el módulo sobre el escrutinio ciudadano del presupuesto.

DOCUMENTOS PRESUPUESTARIOS

Las buenas prácticas internacionales recomiendan que los gobiernos publiquen ocho informes presupuestarios en distintos momentos del ciclo presupuestario. Cuatro de los ocho informes presupuestarios corresponden a las etapas de formulación y aprobación del proceso presupuestario:

- Declaración previa al presupuesto
- Propuesta presupuestaria del ejecutivo
- Presupuesto aprobado
- Presupuesto ciudadano

Los siguientes informes se corresponden con la ejecución y supervisión gubernamental del presupuesto:

- Informes durante el año
- Revisión de mitad de año
- Informe de final de año
- Informe de auditoría

En algunos casos, puede ser difícil acceder a los documentos. No sólo es una cuestión de que los gobiernos publiquen los documentos presupuestarios o permitan la implicación del público en el proceso, también depende de lo accesible y comprensible que sea la información y la claridad con la que se desglose el presupuesto. A menudo, los gobiernos no proporcionan la suficiente información para permitir que el público realice conexiones entre entradas y salidas, lo cual es necesario para un seguimiento efectivo del gasto. Por ejemplo, puede haber una falta de información sobre cómo se desglosa el gasto en relación a los distintos grupos o ubicaciones geográficas.

CLASIFICACIONES DEL PRESUPUESTO

La clasificación del presupuesto tiene un impacto directo sobre la transparencia y coherencia del presupuesto, ya que determina la manera en la que se registra, presenta y reporta el presupuesto. Una correcta clasificación del presupuesto es importante para:

- La formulación política y el análisis de rendimiento
- La asignación eficiente de recursos entre los sectores
- La garantía de cumplimiento con los recursos presupuestarios (aprobados por la legislativo)

Hay cuatro tipos de clasificación del presupuesto:

1. La clasificación **administrativa** identifica la entidad responsable de gestionar los fondos públicos relevantes, como el Ministerio de Educación, o, a niveles inferiores, los departamentos de educación primaria, y a niveles aún más bajos, las escuelas.
2. La clasificación **funcional** organiza las actividades gubernamentales según los propósitos y objetivos generales para los que se pretenden (por ejemplo, la educación). Es independiente de la estructura administrativa del gobierno. Esta clasificación es especialmente útil para analizar la asignación de recursos entre sectores.

3. La clasificación **económica** identifica el tipo de gasto incurrido, por ejemplo, salarios, bienes y servicios, transferencias y pagos de interés, o gasto de capital.
4. La clasificación por **programa** requiere que el presupuesto se organice alrededor de un grupo de programas y subprogramas, con claros objetivos políticos y enfocados en los resultados. Este tipo de clasificación es cada vez más popular ya que vincula los fondos con los resultados en lugar de con las entradas.

ANEXO DOS: ACRÓNIMOS

AAI - ActionAid International

ACEA - Campaña árabe por la educación de todas las personas

AME - Alianza Mundial por la Educación

ANCEFA - Campaña de la red africana por la educación para todas las personas

AOD - Ayuda oficial al desarrollo

ASPBAE - Asociación Asia y Pacífico Sur por la educación básica y adulta

CLADE - Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación

CME - Campaña Mundial por la Educación

CSEC - Coalición de la sociedad civil por la educación (Malawi)

DSSI – Iniciativa por la suspensión de la devolución de deuda

EI - Education International

FMI - Fondo Monetario Internacional

ICESCR - Convenio internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales

GTU - Sindicato de profesores de Gambia

GTUCCU - Sindicato de crédito de profesores de Gambia

HIC – País de altos ingresos

IFI - Institución financiera internacional

IVA - Impuesto sobre el valor añadido

JDC - Campaña Jubilee Debt

LIC - País de ingresos bajos

LMIC – País de ingresos medios-bajos

MIC – País de ingresos medios

OCDE - Organización para la cooperación y el desarrollo económico

ODS - Objetivos de desarrollo sostenible

ONG - Organización no gubernamental

OSC- Organización de la sociedad civil

PIB- Producto Interior Bruto

PPP- Alianzas público privadas

PSI - Public Services International

PTA - Asociación de padres y profesores

SDR - Derechos especiales de giro

SMC - Comité de gestión escolar

UDHR - Declaración universal de los derechos humanos

UNCRC - Convenio de las Naciones Unidas sobre los derechos de la infancia

UNDP - Programa de desarrollo de las Naciones Unidas

UNESCO - Organización de las Naciones Unidas por la educación, la ciencia y la cultura

UNICEF - Fondo de las Naciones Unidas para la infancia