

ESTIMADOS MINISTROS DE FINANZAS

# ¡ASÍ ES COMO SE PUEDE TRANSFORMAR LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN!

## 1. La educación es la inversión más sólida

La educación es la inversión a largo plazo más sólida que puede hacer un país. Contribuye a estimular el crecimiento económico, reducir la desigualdad, acabar con la injusticia de género, combatir el racismo, impulsar la salud, mejorar la cohesión social y las sociedades pacíficas, mejorar la resiliencia al cambio climático e impulsar el cumplimiento de los derechos humanos. Sin embargo, con demasiada frecuencia los gobiernos se dejan llevar por un pensamiento a corto plazo y consideran el gasto en educación como un consumo, en lugar de reconocerlo como inversión. Se trata de una mentalidad subyacente que debe cambiar para que los países salgan del círculo vicioso de la escasa inversión en educación, que perpetúa el fracaso en la consecución de todos los objetivos de desarrollo.

## 2. Un Resumen de las pruebas documentales

Invertir en educación pública de calidad estimula el crecimiento económico: cada dólar que un gobierno gasta en educación aumenta el PIB en una media de 20 dólares.<sup>1</sup> De hecho, el aumento del gasto en educación es directamente responsable de un asombroso 50% del crecimiento económico mundial en las tres últimas décadas.<sup>2</sup> Las personas instruidas tienden a innovar más y a crear nuevas empresas y tecnologías, lo que a su vez genera más empleo e impulsa el desarrollo del sector privado. Y si todos los niños y jóvenes estuvieran escolarizados y aprendiendo, el PIB mundial aumentaría en 6,5 billones de dólares al año.<sup>3</sup> Los datos muestran que una de las estrategias más eficaces para el crecimiento económico es invertir en el desarrollo de los niños pequeños en situación de riesgo. Además, cada año adicional de educación aumenta los ingresos anuales de una persona en torno a un 9%.<sup>4</sup> El aumento de los niveles de educación explica directamente el 70% del aumento de los ingresos del 20% de las personas más pobres del mundo, y el 40% de la reducción de la pobreza extrema desde 1980.<sup>5</sup>

La educación es tanto un derecho humano fundamental como un facilitador de otros derechos humanos. Desempeña un papel fundamental en el avance de la igualdad de género, sirviendo como una poderosa herramienta para derribar barreras y crear oportunidades para las mujeres y las niñas. Los sistemas educativos equitativos desde el punto de vista del género desempeñan un papel crucial en la erradicación de prácticas nocivas como el matrimonio infantil, el embarazo precoz y la mutilación genital femenina.<sup>6</sup> Los países que aumentan los niveles de educación a lo largo del tiempo registran mejores índices de salud y menores tasas de mortalidad. Una mayor inversión pública en educación puede conducir a sociedades más igualitarias, inclusivas, pacíficas y abiertas, a un mayor compromiso cívico, a una adopción más probable de los valores democráticos y a una cohesión social más fuerte.<sup>7</sup> Por término medio, los países que registran tasas más elevadas de finalización de estudios tienen mayores niveles de paz, y el número de años de aprendizaje en la escuela está estrechamente relacionado con la reducción de diversas formas de violencia.<sup>8</sup> La educación de calidad puede ser una herramienta poderosa para aumentar la resistencia de los alumnos al extremismo violento y para resistir a los discursos de odio, incluidos los que se difunden en línea o en los medios de comunicación.<sup>9</sup> La educación también es fundamental para dotar a las personas y a las comunidades de los conocimientos, las competencias y las actitudes necesarios para hacer frente a los efectos del cambio climático y participar más activamente en la promoción de la justicia climática y los cambios de comportamiento favorables al medio ambiente.<sup>10</sup>

OCTUBRE 2024



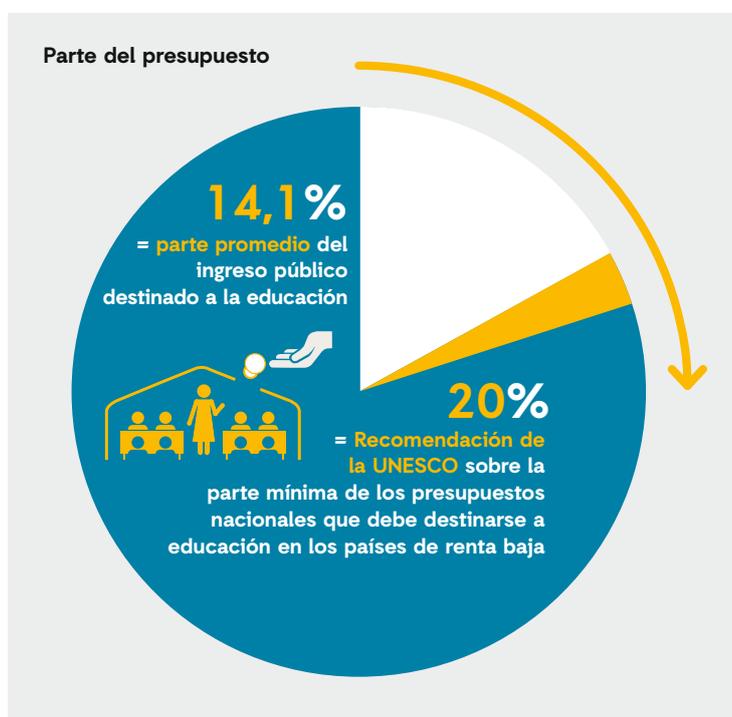
### 3. El marco de las 4 S

A nivel mundial, el 97% de la financiación de la educación procede de la financiación nacional y sólo el 3% de ayudas o préstamos. Al examinar la movilización de recursos nacionales para la educación, los Ministros de Finanzas deben centrarse en aumentar las 4 S:

- Aumentar la **Parte** (S -Share en inglés) de los presupuestos nacionales destinada a la educación (al menos hasta el 20%);<sup>11</sup>
- Aumentar el **Tamaño** (S – Size en inglés) de los presupuestos públicos en general (determinado por los impuestos, la deuda, las macro políticas, el gasto público global, el comercio, etc.);
- Aumentar la **Sensibilidad** (S-Sensitivity en inglés) de las asignaciones presupuestarias a la educación, impulsadas por un planteamiento basado en pruebas para la equidad y la mejora de la eficacia;
- Aumentar el **Escrutinio** (S – Scrutiny en inglés) del gasto educativo en la práctica, de modo que se haga un seguimiento de los recursos (especialmente en las comunidades más desfavorecidas), se mejore la calidad de los datos y se mejore la capacidad de utilizarlos.

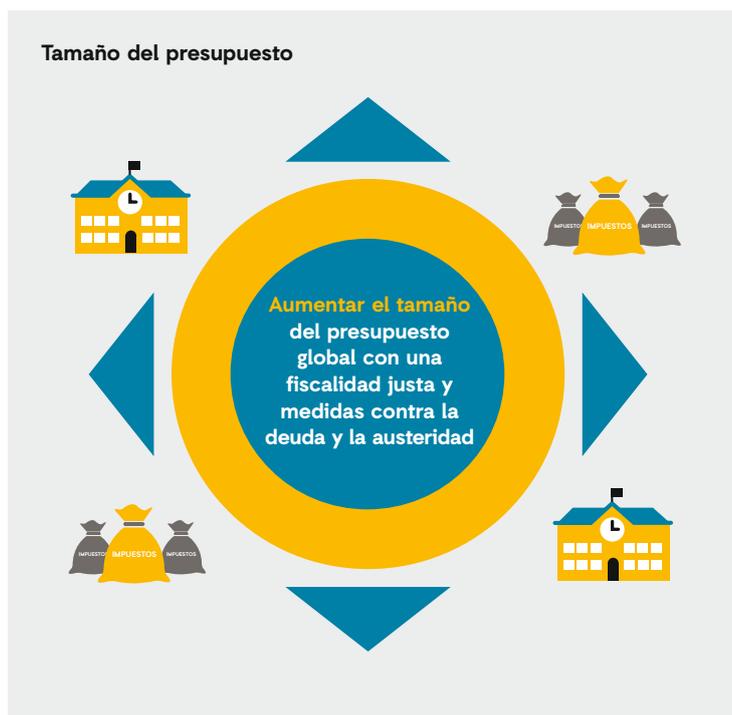
#### 3.1. Aumentar la Parte del presupuesto destinada a la educación

En general, cuando se debate la financiación nacional de la educación, la atención se ha centrado en la necesidad de que los países destinen al menos el 20% de los presupuestos nacionales a la educación, tal y como se dispone en la [Educación 2030: Declaración de Incheon y Marco de Acción acordados en 2015](#). A los países con ingresos más bajos se les advierte de que pueden necesitar gastar más del 20% del presupuesto para ofrecer una educación de calidad. Evidentemente, los porcentajes presupuestarios son importantes y muchos países se quedan muy cortos con respecto a este indicador. (El GMER 2023 muestra que la media mundial es de sólo el 14,1%, con un inquietante número de países que gastan menos del 10%). Cualquier país que gaste menos del 20% debe planificar urgentemente el aumento de la parte del presupuesto asignada a la educación año tras año de aquí a 2030.



Sin embargo, centrarse *únicamente* en las cuotas presupuestarias plantea dos problemas. En primer lugar, algunos países alcanzan una cuota del 20% del presupuesto, pero siguen sin disponer de fondos suficientes para ofrecer una educación de calidad, porque reciben un 20% de un pastel muy pequeño. En estos casos, es fundamental aumentar el tamaño del pastel mundial (véase el punto 3.2). En segundo lugar, centrarse exclusivamente en las cuotas presupuestarias puede crear tensiones con otros sectores como la sanidad, el agua, el saneamiento, el transporte, la energía y la agricultura. Los otros sectores también tienen objetivos ambiciosos dentro del marco general de los ODS y la mayoría de ellos tienen algunas importantes conexiones con la educación, por lo que no tiene mucho sentido que la educación compita agresivamente con ellos por algo más del 20%. Cambiar el enfoque hacia el tamaño del presupuesto general (como se indica a continuación) crea un diálogo más positivo con otros sectores, todos los cuales pueden beneficiarse de los aumentos en los ingresos generales del gobierno.

## 3.2. Aumentar el **Tamaño** de los presupuestos públicos generales



La Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de las Naciones Unidas para la Transformación de la Educación, celebrada en 2022, destacó la importancia de actuar sobre el tamaño global de los presupuestos públicos si se quiere avanzar en la financiación de la educación. En particular, destacó la necesidad de actuar en materia de impuestos, deuda y austeridad.

### 3.2.1 Acción fiscal:

La mayor parte de la financiación nacional de la educación y otros servicios públicos procede de los ingresos fiscales. Sin embargo, en muchos países, los ingresos fiscales globales son inferiores a lo que podrían ser. De hecho, el promedio de la relación entre impuestos y PIB en los países de renta baja es solo del 16%, mientras en muchos países de renta media se acerca al 25% o al 30%, la media de la OCDE es del 33% y en los países escanzzzzzdinavos tiende a superar el 40%.<sup>12</sup> Un [documento](#)

[clave del FMI](#) sobre cómo financiar los ODS recomendaba que la mayoría de los países de renta baja y media podrían aumentar su relación de impuestos con el PIB en cinco puntos porcentuales para 2030. [La investigación](#) más reciente muestra que, si los 89 países socios de la Alianza Mundial por la Educación siguieran este consejo, podrían recaudar 455 000 millones de dólares adicionales cada año y, si una parte del 20% se destinara a la educación, se recaudarían más de 93 000 millones de dólares para la educación *cada año*, lo suficiente para transformar los sistemas educativos.

Como sabrán los Ministros de Finanzas, imponer impuestos regresivos a la mayoría de la población (por ejemplo, subiendo el IVA) puede desencadenar en protestas, por lo que es importante centrarse en elevar los impuestos mediante [reformas progresivas](#), de modo que las mayores contribuciones correspondan a las personas y empresas más ricas. Como señala el informe del TES, «*aunque es vital centrarse en el 0,1% y el 1% más ricos, un sistema más justo también repercutirá parte de la carga en el 10% o el 20% más acomodado, con el fin de construir un sistema más equitativo*». El equilibrio exacto de los impuestos en cada país dependerá del sistema fiscal vigente y del estado de la economía, pero hay margen para una reforma ambiciosa y progresiva en todos los países, que podría transformar la financiación de la educación y otros servicios públicos. En la medida de lo posible, las reformas fiscales deben tener en cuenta las [cuestiones de género](#) y el [cambio climático](#).

Como bien sabrán los Ministros de Finanzas también, el potencial de acción nacional en materia de reformas fiscales tiene ciertos límites, ya que las actuales normas fiscales mundiales, establecidas durante los últimos 60 años por el club de países ricos de la OCDE, facilitan la evasión fiscal agresiva por parte de las empresas y particulares más ricos, que pueden ocultar sus beneficios y riqueza en paraísos fiscales.<sup>13</sup> El documento financiero de TES reconocía que las medidas nacionales en materia fiscal «*deben ir acompañadas de medidas internacionales para acordar un registro mundial de activos, reducir los flujos financieros ilícitos, cerrar los paraísos fiscales y apoyar un proceso representativo e inclusivo de la ONU para establecer normas fiscales mundiales*». Tres meses después de TES, en diciembre de 2022, se produjo un gran avance en este sentido, con el [voto unánime](#) de la Asamblea General de la ONU para cambiar la forma en que se establecen y aplican las normas fiscales mundiales, iniciando el proceso para desarrollar una [convención marco de la ONU sobre cooperación fiscal internacional](#). Los Ministros de Finanzas de todo el mundo deberían abogar por una rápida elaboración de esta nueva convención, que podría transformar la capacidad de los países para recaudar impuestos justos sobre la renta y el patrimonio de las personas y empresas más ricas. También hay razones de peso para apoyar impuestos coordinados a escala mundial, por ejemplo, sobre las transacciones financieras, la riqueza o los [3000 millonarios más ricos](#).

### 3.2.2 Acción sobre la deuda

Muchos países están a punto de sufrir una crisis **de la deuda** o la están padeciendo: 54 países están ahora en crisis de la deuda y 25 países socios de la Alianza Mundial por la Educación gastan más en el pago de la deuda que en educación. El documento financiero de TES pide que se tomen medidas urgentes en relación con la deuda, haciendo la siguiente observación: *«Está claro que hay que acelerar urgentemente la renegociación de la deuda e incluso la condonación de la deuda de los países en crisis. Cualquier país que gaste más en el pago de la deuda que en educación debería tener prioridad»*. El reto, sin embargo, es que la educación no tiene una importante voz en los debates nacionales o mundiales sobre la deuda. El FMI acaba siendo el prestamista de última instancia y utiliza la deuda para imponer estrictas políticas de austeridad a los países endeudados, reduciendo aún más el gasto en educación. Esto debe cambiar.

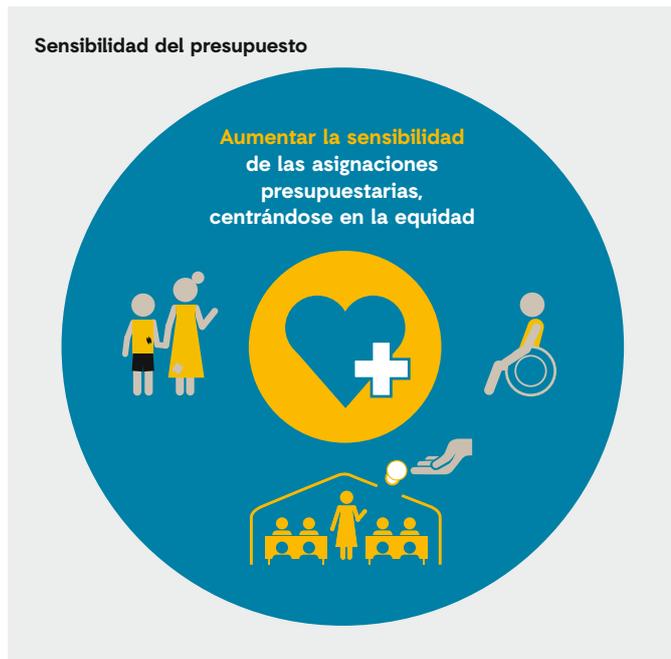
Existe una necesidad urgente de una mayor cooperación regional e internacional en materia de deuda y hay una tendencia creciente a establecer un nuevo mecanismo de resolución de la deuda en el marco de las Naciones Unidas, creando un marco transparente, vinculante y multilateral para la resolución de las crisis de deuda que los Ministros de Finanzas afectados por la deuda deberían apoyar enérgicamente. Esto eliminaría al FMI del proceso, abordaría la deuda insostenible e ilegítima y proporcionaría una reestructuración sistemática, oportuna y justa de la deuda soberana, incluida la cancelación de la deuda, en un proceso que convoque a todos los acreedores. Esto se hace eco de los movimientos descritos anteriormente en relación con el traslado de la política fiscal mundial de la OCDE a la ONU. Los Ministros de Finanzas deberían compartir pruebas de cómo el pago de la deuda, y la consiguiente austeridad, están socavando su capacidad para ofrecer educación y otros derechos humanos básicos, ya que esto añade peso moral y urgencia a los argumentos a favor de una acción mundial sobre la deuda.

### 3.2.3 Acción sobre austeridad y profesores

El FMI ha cambiado parte de su retórica, pero los consejos prácticos que da a los Ministros de Finanzas han cambiado muy poco en los últimos 40 años, desde los tiempos de los Programas de Ajuste Estructural. Se aconseja sistemáticamente a los países que apliquen políticas de austeridad, recortando el gasto público global para hacer frente al pago de la deuda y equilibrar las cuentas. Dado que la educación es una de las partidas de gasto más importantes de cualquier presupuesto gubernamental, a menudo sufre de forma desproporcionada. Pero los consejos del FMI suelen ser aún más específicos, sugiriendo habitualmente recortes o congelaciones de los salarios del sector público. Como los profesores son el grupo más numeroso de la masa salarial, la educación sufre una vez más: no hay dinero para pagar más profesores (aunque falten) ni para pagarles más (aunque estén mal pagados). El Alto Panel de las Naciones Unidas sobre la Profesión Docente señala con alarma la persistente y creciente escasez de profesores en todo el mundo, y la mitad de los países pagan a los profesores menos que a otras profesiones que requieren cualificaciones similares. La investigación de ActionAid muestra que no existe una lógica clara, un razonamiento o pruebas a las que el FMI pueda remitirse para justificar cuándo son necesarios recortes o congelaciones en las facturas salariales del sector público, o cuánto es suficiente. Por ejemplo, a Zimbabue, con una masa salarial del 17,1% del PIB, se le recomendaron recortes, al igual que a Ghana (8,7%), Senegal (6,5%), Brasil (4,6%), Nepal (3,7%) e incluso Nigeria (1,9%). Parece que se aconseja a todos los países que reduzcan su gasto salarial por debajo de la media mundial (del 9%).

Como Ministro de Finanzas, puedes resistirte a este consejo. Puede asegurarse de que los datos sobre la escasez de profesores en los distintos niveles de su país estén sobre la mesa siempre que el FMI convoque debates sobre políticas de austeridad. Puede defender que está justificado aumentar la Ley de Salarios del Sector Público como porcentaje del PIB para ayudar a resolver estas y otras carencias de trabajadores de primera línea del sector público. Se puede argumentar que es razonable aumentar activamente la masa salarial para alcanzar la media mundial del 9%. Y, sobre todo, se puede argumentar que hay alternativas. En lugar de recortar el gasto público, podría centrarse en aumentar los ingresos fiscales (de acuerdo con la recomendación clave del FMI mencionada anteriormente). Si quiere avanzar en la financiación de la educación, tiene que enfrentarse a los consejos, a veces dogmáticos, del FMI y demostrar que siempre hay vías alternativas sostenibles. Usted cuenta con el apoyo del más alto nivel para cuestionar la agenda ideológica del FMI en materia de salarios. El Llamamiento a la Acción sobre Financiación acordado en la Cumbre de Jefes de Estado de 2022 instaba *«al Fondo Monetario Internacional (FMI) y a otras instituciones financieras internacionales a eliminar los obstáculos existentes, como las restricciones salariales del sector público, que impiden aumentar el gasto en educación; y a defender políticas que permitan nuevas importantes contrataciones de profesores profesionales allí donde hubiese escasez»*. Además, el Grupo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Profesión Docente aconseja que *«el gasto sea transparente y esté protegido contra las medidas de austeridad, incluso en las políticas promovidas por el FMI»* (recomendación 7). En cambio, pide que se invierta en los profesores mediante *«salarios e incentivos competitivos; formación del profesorado de alta calidad, accesible y asequible; y desarrollo profesional continuo (DPC) y materiales de enseñanza y aprendizaje de calidad; así como mediante el suministro de personal cualificado de apoyo a la educación»* (recomendación 8).

### 3.3 Aumentar la sensibilidad y eficacia del gasto en educación



Aunque no cabe duda de que la educación requiere más inversión, también es importante garantizar que las inversiones existentes se utilicen bien. Los trabajos de Pasi Sahlberg demuestran que los países que invierten con sensibilidad para que sus sistemas educativos sean más equitativos logran avances significativos en la mejora del rendimiento escolar general. Esto contrasta con los sistemas educativos cuyo objetivo es mejorar su posición en las tablas clasificatorias mundiales, en los que algunos estudiantes pueden tener éxito, pero el rendimiento general y la equidad suelen descender. Los datos de Sahlberg sugieren que centrarse en la equidad beneficia a todos, y este argumento es especialmente convincente en lo que respecta a la educación inclusiva para niños con discapacidades y a la mejora de la igualdad de género en la educación. Los gobiernos nacionales deberían fijar objetivos específicos de inversión en educación dirigidos a las familias con rentas más bajas, a las que viven en zonas rurales o remotas, a los

niños con discapacidades y a otros grupos vulnerables. La atención a la equidad debe comenzar en la enseñanza preescolar y extenderse a todos los niveles educativos. La educación y los cuidados públicos gratuitos de alta calidad en la primera infancia son esenciales para respaldar que haya unos resultados educativos equitativos.

Otras medidas que pueden mejorar la eficacia del gasto en educación son la inversión en marcos sólidos de rendición de cuentas (véase 3.4) y la gestión del personal docente. Es fundamental disponer de datos sólidos y vincularlos a la planificación y programación presupuestarias. También hay pruebas fehacientes de que la adopción de *enfoques de todo el gobierno* puede ayudar a maximizar los beneficios para la educación de las inversiones en sanidad, agua, energía y otros servicios públicos.

### 3.4 Aumentar el escrutinio del presupuesto

Si la gente no confía en que los presupuestos asignados se gastarán correctamente, es difícil abogar por más recursos. Hay muchos ejemplos positivos de seguimiento presupuestario nacional y local, de grupos de auditoría comunitaria que controlan los presupuestos escolares y de presupuestos que se publican en las paredes de las escuelas para garantizar una total transparencia. Estas medidas son cruciales para garantizar que los departamentos gubernamentales y los servicios públicos a todos los niveles rindan cuentas ante sus propios ciudadanos. Esto puede ayudar a reducir las fugas financieras en todo el sistema, sobre todo cuando están respaldadas por acciones legales contra funcionarios de distrito, directores de escuela u otros que se descubra que hacen un uso indebido o malversan los presupuestos de educación. Los Ministerios de Finanzas deberían fomentar y apoyar activamente todos los esfuerzos para aumentar el escrutinio público del presupuesto educativo, ya que esto, en última instancia, aumentará la confianza de los ciudadanos en que el gasto en educación se utiliza de forma eficaz.



## 4. ¡Lo que puede hacer para transformar la educación como Ministro de Finanzas!

Entonces, ¿qué puede hacer por la educación como Ministro de Finanzas?

**En primer lugar**, puede ayudar a defender la inversión a largo plazo en educación. No se queden encerrados en una espiral negativa de cortoplacismo, subinversión y subdesarrollo. La educación es el motor más potente del crecimiento y el desarrollo, y debe ser defendida por los Ministros de Finanzas en cada oportunidad que se presente.

**En segundo lugar**, cuando examine el presupuesto de educación, no se fije únicamente en la ayuda y los préstamos imprevisibles y a corto plazo. Concéntrese primero en cómo puede transformar la educación de forma sostenible a través de sus propios recursos nacionales. La ayuda y los préstamos pueden complementar su compromiso de financiación nacional, pero no deben sustituirlo.

**En tercer lugar**, no piensen sólo en la parte del presupuesto nacional que se gasta en educación. Hay que tener una visión general y considerar, en particular, el impacto del tamaño global del presupuesto gubernamental, así como la parte, la sensibilidad de la asignación y el impacto transformador del escrutinio independiente.

**En cuarto lugar**, aunque se puede hacer mucho a escala nacional, también se puede contribuir a defender la inversión en educación a escala internacional, por ejemplo, transformando las normas fiscales mundiales, reformando los mecanismos mundiales de la deuda y cambiando las políticas y prácticas de austeridad del FMI. Muchos de los principales obstáculos internacionales al gasto en educación pueden abordarse mediante la acción coordinada de los Ministerios de Finanzas a escala regional e internacional.

---

### Notas

1. Informe WDI del Banco Mundial 2022.
2. Informe WDI del Banco Mundial 2022.
3. Informe WDI del Banco Mundial 2022.
4. Informe WDI del Banco Mundial 2022.
5. Informe WDI del Banco Mundial 2022.
6. UNGEI 2021
7. OECD. (2012). Equidad y Calidad de la Educación: Apoyar a estudiantes desaventajados y escuelas. Extraído de: <https://www.oecd.org/education/school/50293148.pdf>
8. OECD. (2012). Equidad y Calidad de la Educación: Apoyar a estudiantes desaventajados y escuelas. Extraído de: <https://www.oecd.org/education/school/50293148.pdf>
9. OECD. (2012). Equidad y Calidad de la Educación: Apoyar a estudiantes desaventajados y escuelas. Extraído de: <https://www.oecd.org/education/school/50293148.pdf>
10. OECD. (2012). Equidad y Calidad de la Educación: Apoyar a estudiantes desaventajados y escuelas. Extraído de: <https://www.oecd.org/education/school/50293148.pdf>
11. En consonancia con el marco del ODS 4 de Incheon (UNESCO 2015) y como se pide en la recomendación 7 del reciente Grupo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Profesión Docente;
12. Véase [Ingresos fiscales como parte del PIB \(ourworldindata.org\)](#)
13. Aquí encontrará una guía útil sobre cómo acabar con el abuso de los paraísos fiscales mediante el cumplimiento del ABC de la justicia fiscal: [Tax-Justice-Network-beyond20-Strategic-Framework-May-2023.pdf \(taxjustice.net\)](#)