

LO QUE DEBERIA RECOMENDAR LA COMISIÓN SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN

INFORME POLITICO DE LA CAMPAÑA MUNDIAL POR LA EDUCACIÓN, AGOSTO DE 2016

La **Comisión Internacional sobre el Financiamiento de las Oportunidades para la Educación Mundial** fue creada a partir de la Cumbre de Educación de Oslo, el 6 de julio de 2015. De hecho, fue a raíz de una recomendación específica realizada por escrito por la Institución Brookings titulada *Financiamiento de la Educación: Oportunidades para la Acción Mundial* de Liesbet Steer y Katie Smith, que fue preparada con miras a la cumbre y lanzada en la misma. La Comisión es co-convocada por la Primer Ministro Erna Solberg de Noruega, la Presidenta Michelle Bachelet de Chile, el Presidente Joko Widodo de Indonesia, el Presidente Peter Mutharika de Malawi, y la Directora General de la UNESCO, Irina Bokova. El enviado especial de la ONU para la Educación Mundial, Gordon Brown, preside dicha Comisión que está integrada por muchas personalidades destacadas.¹ Si bien fue creada con un nombre engorroso, posteriormente adquirió el nombre de *Comisión de Educación*. Esto ha generado cierta preocupación ya que apunta a adoptar una agenda y un mandato más amplio, que trasciende el financiamiento y que podría crear tensión con el Comité Directivo de la Educación 2030 / ODS4. Sin embargo, en última instancia, **el éxito o no de la Comisión, inevitablemente, dependerá de lo que recomiende y de lo que logre cumplir con respecto al financiamiento de la educación.**

La Comisión ha solicitado la contribución de 30 colaboradores en la investigación - incluyendo a los miembros de la **Campaña Mundial por la Educación (CME)**. Además, la CME promovió la participación de sus miembros en más de 100 países en el proceso de consulta de la Comisión; algunos miembros de la CME organizaron eventos nacionales (en Nigeria, Estados Unidos, Pakistán, Noruega, Francia y Reino Unido) y se recogieron más de 60 respuestas en una pormenorizada consulta en línea para la Comisión, realizada por la CME. El financiamiento también fue el tema central de la Semana de Acción Mundial por la Educación de este año, y en el transcurso del año pasado la CME integró a sus miembros en el desarrollo de una Guía de Financiamiento Interno de la Educación, que se difundirá en setiembre de 2016 - que profundiza algunas de las cuestiones planteadas en este breve informe político.

Consideramos que la Comisión constituye una oportunidad importante de hacer una contribución decisiva en materia de financiamiento de la educación y la CME dará seguimiento a este proceso para ver si la Comisión aprovecha este momento o si pierde la oportunidad de cambiar el rumbo del derecho a la educación.

A través de este informe la CME expresa los principales mensajes que la sociedad civil espera ver reflejados en el informe que la Comisión lanzará en Nueva York el 18 de setiembre de 2016. En este documento hemos esbozado, de la forma más concreta y clara posible, los temas críticos que la Comisión

¹ Los miembros de la Comisión son: Anant Agarwal (Profesor, MIT); José Manuel Barroso (ex Presidente, CE); Felipe Calderón (ex Presidente de México); Kristin Clemet (Civita, Noruega); Aliko Dangote (Director Ejecutivo de Dangote Group), Julia Gillard (Presidente, GPE); Baela Raza Jamil (ITA, Pakistán); Amel Karboul (MEF Túnez); Jakaya Kikwete (ex Presidente de Tanzania); Jim Kim (Presidente del Banco Mundial); Yuriko Koike (Cámara de Representantes, Japón); Anthony Lake (Director Ejecutivo, UNICEF); Ju-ho Lee (ex Ministro de Educación de Corea); Jack Ma (Presidente Ejecutivo, Alibaba Group); Graça Machel (Fundadora, Graça Machel Trust); Strive Masiyiwa (Fundador, Econet); Teopista Birungi Mayanja (Fundador UNATU Uganda); Shakira Mebarak (artista internacional); Patricio Meller (Universidad de Chile); Ngozi Okonjo-Iweala (ex Ministro de Finanzas de Nigeria); Sheikha Lubna Al Qasimi (Gabinete, Emiratos Árabes Unidos); Kailash Satyarthi (ganador del Premio Nobel, Bachpan Bachao Andolan); Amartya Sen (Harvard); Theo Sowa (Director Ejecutivo, Fondo para el Desarrollo de las Mujeres Africanas); Lawrence Summers (Harvard); Helle Thorning-Schmidt (Director Ejecutivo de Save the Children).

debe abordar. Si bien no podemos anticipar lo que dirá el informe de la Comisión, **procuramos que los socios y las socias de la CME respondan al informe de la Comisión, en base a esto diez temas generales.**

- 1. ARMONIZACIÓN.** Durante el 2015 se desarrolló un amplio proceso a nivel global para llegar a un acuerdo sobre el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 sobre la educación, con sus 7 metas básicas y 3 medios de implementación - tal como lo define el Marco de Acción de Educación 2030. La Comisión debe **tomar como punto de partida el ODS y sus metas asociadas, los medios de implementación y los indicadores** y no debe tratar de reorganizar las prioridades o replantear los objetivos de educación para el 2030. Debe reconocerse la interdependencia existente entre el logro de los objetivos en la enseñanza primaria y secundaria, y el logro de los objetivos en la primera infancia, la alfabetización de las personas jóvenes o la educación básica de las personas adultas. Igualmente, la Comisión debería **considerar seriamente y hacer hincapié en el derecho a la educación** como se expresa en múltiples tratados y convenciones de la ONU - y, como tal, sus recomendaciones deben, explícitamente, tratar de ayudar a los países a respetar, a proteger y a cumplir con todas las dimensiones del derecho a la educación. De la misma forma, es de vital importancia que la Comisión refuerce los mecanismos existentes, e incluya lo siguiente en el informe:
 - Reconocer y reforzar las nuevas estructuras de Educación 2030 y el poder de convocatoria que tiene la UNESCO.
 - Reconocer el rol particular que tiene la Alianza Mundial para la Educación (GPE, por sus siglas en inglés) en el ODS4 y exigir un significativo aumento de la inversión en su próxima reposición de recursos, así como alinear totalmente el fondo de la Educación No Puede Esperar con la Alianza Mundial para la Educación.
 - Reivindicar el rol fundamental que tienen los organismos creados en virtud de los tratados de derechos humanos para que los estados se hagan responsables del derecho a la educación. Es necesario evitar establecer estructuras o prioridades paralelas o repetidas.
- 2. EDUCACIÓN GRATUITA.** Una dimensión fundamental tanto del ODS4 como del derecho a la educación es el compromiso a una **educación básica de calidad y gratuita** (el primer objetivo del ODS4 es velar por que "todas las niñas y todos los niños terminen los ciclos de la enseñanza primaria y secundaria que ha de ser *gratuita*, equitativa y de calidad y producir resultados escolares pertinentes y eficaces"; y los marcos de derechos humanos hacen que la educación primaria gratuita sea una necesidad inmediata, con el compromiso de cumplir progresivamente con la enseñanza gratuita a nivel secundario y a otros niveles - utilizando el máximo de los recursos disponibles). La Comisión debe ser inequívoca al respecto y debe oponerse claramente al pago de matrícula - que se ha constatado que disuade la inscripción de los niños y las niñas más pobres y vulnerables, incluidos/as aquellos/as que tienen una discapacidad.
- 3. PÚBLICA / PRIVADA.** La Comisión debe reconocer claramente que ningún gobierno ha logrado la educación básica universal sin tener un compromiso político claro y sin realizar una acción coordinada. En muchas sociedades, **los sistemas de educación pública** constituyen una fuerza igualadora fundamental que brinda oportunidades justas a los niños más pobres y marginados. En ocasiones se observan diferentes proveedores no estatales complementarios que ofrecen educación que se imparte gratuitamente, pero el rol que desempeña el gobierno sigue siendo crucial para garantizar un sistema coherente y para la regulación de otros proveedores. En este contexto, la Comisión también debe asegurar explícitamente que los recursos públicos estén destinados a la educación pública y debe **oponerse claramente a la provisión de una educación con fines de lucro**. En muchos países ya

es ilegal prestar servicios de educación básica con fines de lucro y sin duda es ilógico invertir fondos públicos para mejorar los beneficios de un proveedor privado. Esto es realmente importante dada la sorprendente proliferación de proveedores comerciales, que tienen fines de lucro y que operan cobrando una matrícula, a gran escala, de bajo costo, y de baja calidad. La Comisión debe establecer claramente que este no es el camino a seguir, y que **la participación de agentes privados en la educación debe estar regulada por el Estado y conforme a las normas de derechos humanos**, por ejemplo, evitar la discriminación o segregación (que crea o aumenta la desigualdad), preservando los objetivos humanísticos y la naturaleza de la educación, asegurando que haya una total transparencia. La Comisión debe destacar que una estricta regulación y mecanismos efectivos de control y cumplimiento son esenciales para asegurar que los agentes no estatales se atengan a las normas de derechos humanos.

4. **PREVISIBILIDAD.** La Comisión es una oportunidad estratégica y no debe buscar soluciones rápidas y a corto plazo, sino que debe pensar la forma en que los países pueden asegurar **un financiamiento a largo plazo, previsible y sostenible**. Los sistemas educativos dependen de las inversiones seguras año tras año para cubrir los costos básicos recurrentes. Los aumentos repentinos de recursos, ya sea temporales o excepcionales, que son beneficiosos para algunos sectores, no son tan útiles para la educación dado que el mayor desafío es cubrir los costos recurrentes de los maestros y maestras que son profesionales calificados.
5. **PROCESOS INCLUSIVOS.** Es necesario que se centre claramente en **fortalecer los procesos democráticos e inclusivos dirigidos por los países**, al mando de los gobiernos nacionales y un compromiso a realizar procesos de consulta donde participen profesores/as, estudiantes y ciudadanos/as con el propósito de crear políticas educativas, para una educación de calidad, que sean eficaces y de amplia base. Deben evitarse las soluciones impuestas desde afuera, y cuando se obtienen nuevos recursos globales, éstos deben armonizarse y canalizarse a través de la Alianza Mundial para la Educación siempre con el compromiso de garantizar la implicación nacional. De hecho, debe reforzarse el modelo de la Alianza Mundial para la Educación - con grupos locales de educación que promuevan la participación activa de la sociedad civil y los sindicatos de docentes en el diálogo sobre políticas, en la planificación y en el monitoreo - y esto requiere que deje de ser simbólico y se convierta en verdaderamente inclusivo. Es fundamental el apoyo a las coaliciones de la sociedad civil, ya que éstas pueden ayudar a generar voluntad política, a priorizar la educación en las agendas nacionales y a obligar a los gobiernos a rendir cuentas.
6. **ALCANCE DE LOS RESULTADOS.** Los sistemas educativos deben tener diversos objetivos a fin de garantizar el derecho a la educación y es peligroso (y contradictorio con las normas de derechos humanos) reducirlos y centrarse únicamente en indicadores de fácil medición o en los resultados de las pruebas estandarizadas. Si bien resulta atractivo centrarse en lo "básico", los efectos suelen ser inevitablemente negativos, ya que reafirman la enseñanza para los exámenes y las distintas formas de aprendizaje a través de la memorización. Frecuentemente, las medidas acotadas conducen a la competencia desleal y a una injusta categorización de las escuelas, de los profesores/as y de los/as estudiantes – lo cual entra en conflicto con los propósitos más amplios de la educación. La Comisión debe solicitar que se preste atención a la necesidad de **tener mejores datos desagregados sobre una amplia variedad de indicadores estructurales, de proceso, y de resultados**.

7. **ASIGNACION PRESUPUESTAL.** La Comisión debe incluir recomendaciones claras sobre el aumento de lo que la CME denomina "las 4 eses" (por sus nombres en inglés): **el aumento del presupuesto destinado a la educación, la dimensión del presupuesto general, la sensibilidad y el control presupuestal.** Con respecto al primer punto, la Comisión debería instar a los países a destinar el 20% de los presupuestos nacionales a la educación, lo cual se considera una **asignación** presupuestal razonable para la **educación**. Este punto de referencia es muy utilizado (y habitualmente mencionado por GPE / GEMR) - aunque el Marco de Acción de la Educación 2030 optó por un rango de "*al menos 15-20%*", destacando que es posible que en los países menos desarrollados se tenga que superar este valor. El otro punto de referencia que es de uso extendido es que el 6% del PIB debe ser destinado a la educación, y es lógico que la Comisión también refuerce este punto. Sobre esta base, la Comisión debe:

- **Presionar a los Jefes de Estado y a los Ministros de Finanzas** en aquellos países donde los presupuestos o los índices de gastos se encuentran por debajo de estos puntos de referencia (20% del presupuesto o el 6% del PIB) - especialmente cuando existe un elevado gasto en el sector militar, en el repago de deuda, o en otras líneas presupuestarias que no contribuyen al desarrollo;
- Exigir una **nueva iniciativa de alivio de la deuda** para aquellos países en desarrollo que destinan una parte importante de su presupuesto al repago de deuda - asociando dicho alivio de la deuda con la disponibilidad de fondos para destinar a una educación de calidad y a otros sectores sociales. Cualquier mecanismo nuevo de financiamiento que la Comisión exija (por ejemplo, de bancos multilaterales o planes innovadores) *no debe aumentar la carga de la deuda a futuro, en los países.*
- **Reforzar el seguimiento de las asignaciones presupuestales / gasto real** de los gobiernos nacionales como parte fundamental de cualquier "pacto global", incluyendo la participación activa de la sociedad civil. No tiene mucho sentido brindar ayuda externa para la educación a aquellos países que no están realizando un gran esfuerzo por aumentar sus propias asignaciones presupuestales o por mantener el gasto en un 20%.
- Promover **puntos de referencia para el porcentaje de ayuda presupuestaria** que se destina a la educación en todos los contextos, incluso en situaciones de emergencia y crisis prolongadas. Existen razones de peso para sostener que si los países en desarrollo destinan el 20% de sus presupuestos a la educación, la ayuda presupuestaria debería igualar dicho porcentaje - y desde luego se necesitan metas para aumentar la ayuda para la educación que actualmente tiene una baja participación porcentual.

8. **DIMENSION DEL PRESUPUESTO.** La Comisión debe realizar recomendaciones sistemáticas que ayudarán a los países a tener **mayores presupuestos nacionales**. Un porcentaje del 20% de un pastel pequeño es una pequeña porción - y el gasto en educación puede aumentar radicalmente mediante el aumento de la base tributaria interna o del presupuesto nacional. Estas son algunas de las acciones específicas que la Comisión debe destacar:

- La importancia de que todos los países logren **al menos el 20% del PIB** - a través de un sistema fiscal progresivo.
- La necesidad de que los países **pongan fin a los incentivos fiscales perjudiciales** (Ayuda en Acción estima que en los países en desarrollo se conceden hasta 139 mil millones de dólares al año en incentivos innecesarios).

- La necesidad inmediata de fortalecer la capacidad de los gobiernos de **evitar las formas agresivas de evasión fiscal sobre todo por parte de las compañías multinacionales (el FMI estima que se pierden 200 mil millones de dólares al año por traslado de beneficios utilizando paraísos fiscales) - incluso a través de la inversión en autoridades fiscales y sistemas fiscales más justos, y la promoción de un sistema de impuesto unitario para las empresas.**
 - La importancia de asegurar **normas fiscales internacionales que sean justas**, establecidas y reguladas por un nuevo organismo intergubernamental, con suficientes recursos y empoderado - que requieran un informe por país y registros públicos de la propiedad efectiva y del patrimonio. La Comisión debe sumarse a la petición de dicho organismo global - que fue la gran oportunidad que se perdió en la conferencia sobre el financiamiento de los ODS en Addis Abeba en el 2015.
 - La posibilidad de **nuevas formas de tributación mundial**, como el impuesto a las transacciones financieras o un impuesto sobre el patrimonio individual, para generar ingresos para la educación - con una clara petición del 20% de todos los ingresos generados, para destinar a la educación.
 - La posibilidad de que los países **recauden nuevos impuestos afectados a un fin específico** a nivel nacional que realmente genere recursos adicionales para la educación (por ejemplo, los impuestos sobre los combustibles fósiles - o las reformas a los subsidios de los combustibles fósiles).
 - Solicitar a las **compañías multinacionales** que quieran contribuir a los objetivos globales de la educación (por ejemplo, los miembros de la Coalición Empresarial Mundial por la Educación) que sean los primeros en comprometerse a brindar información por país y a pagar impuestos justos donde se obtienen las ganancias.
 - Asegurar que los presupuestos de educación no se vean afectados por la austeridad - que justifique **tener una política expansiva o anticíclica en lo que respecta al gasto** en educación por la rentabilidad económica, a largo plazo, de la inversión en la educación. Los Ministerios de Finanzas deben recibir apoyo para que tomen en cuenta la rentabilidad a largo plazo de la inversión en la educación, en sus proyecciones de gastos, a mediano y largo plazo.
9. **SENSIBILIDAD DEL PRESUPUESTO.** La Comisión debe formular recomendaciones claras sobre el aumento de la **sensibilidad del gasto en educación, centrándose en la equidad** - asegurando que nadie se quede atrás y que el gasto en educación esté dirigido a los niveles de educación con los que se verán beneficiadas, en mayor medida, las personas que viven en situación pobreza o de exclusión. Existen pruebas convincentes de que las inversiones que tienen el propósito de mejorar la equidad en los sistemas educativos son efectivas y logran mejorar los resultados para todos y todas. Apuntar directamente a resultados de aprendizaje de alto nivel no tiene efectos tan beneficiosos. La Comisión debe recomendar:
- Que los países **invirtan con miras a la equidad** - para que la educación sea un arma efectiva e igualadora en la sociedad - porque esto produce los mejores resultados para todos y todas. Esto implica defender las inversiones que apuntan a lograr una educación inclusiva y el reconocimiento de que la financiación equitativa no significa lo mismo que el gasto por niño/a (va a tener un costo mayor por niño/a si deseamos incluir a las niñas más marginadas y a los niños y niñas con discapacidades). Se cree firmemente que las transferencias en efectivo deben apoyar a los grupos más desfavorecidos. Invertir en equidad social implica

dar prioridad a las inversiones en la alfabetización de personas jóvenes y adultas - que son fundamentales para eliminar las desventajas existentes en algunas generaciones y que son a menudo ignoradas.

- Que ninguna inversión en educación de calidad es más importante que asegurar **profesionales altamente calificados y valorados** (maestros y maestras); esto siempre constituirá la mayor parte del gasto en la educación y si bien la tecnología ha avanzado en gran medida, no es una panacea - los maestros y maestras siempre serán el eje de un proceso de aprendizaje estructurado y eficaz.
- Que los países **eviten las inversiones que aumentan la desigualdad** o que conducen a sistemas estratificados (evitando de este modo programas basados en el cobro de matrícula o en vales, como el antiguo sistema en Chile que profundizaba la segmentación y la desigualdad).

10. **CONTROL PRESUPUESTAL.** La Comisión debe recomendar: **un mayor control sobre los presupuestos para la educación** - asegurar que los fondos lleguen al destino que corresponde y que sean utilizados con eficacia y transparencia. A menudo, los presupuestos de la educación desaparecen antes de que lleguen a las escuelas. Transparencia Internacional ha documentado diversas formas de corrupción en la educación y esto debe ser tomado en serio - y la medida más eficaz es asegurar que haya transparencia en la asignación presupuestal y en el uso de fondos - y un adecuado control realizado en forma independiente. Las organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar un papel crucial en movilizar y promover la participación de los ciudadanos y las ciudadanas, en todos los niveles, para que sean eficaces agentes de fiscalización - y en particular para controlar el impacto de la educación en la equidad. Esto es importante a nivel nacional, escolar y de distrito - por ejemplo, asegurando que los presupuestos nacionales sigan prioridades políticas inclusivas y basadas en la equidad, que haya una distribución justa del presupuesto entre los distritos y las escuelas en base a diversas necesidades y que las subvenciones para mejoras a nivel escolar se utilicen eficazmente con el propósito de facilitar una total inclusión (incluyendo a los niños y niñas con discapacidades). Es fundamental abordar el tema del dispendio pero destacando que la importancia del control presupuestal no debe utilizarse como excusa para retrasar el aumento de la inversión en la educación.

La CME espera que la Comisión Internacional sobre el Financiamiento de las Oportunidades para la Educación Mundial retome todos estos puntos y otros más - y que constituya un punto de inflexión en el que se avance hacia la plena realización del derecho a la educación. En cualquier escenario, la CME seguirá trabajando con sus miembros y aliados, en todo el mundo, para promover una agenda transformadora que logre el financiamiento total del derecho a la educación.