

Respuesta al informe de la Comisión para la financiación de la educación

La Generación del Aprendizaje: Invertir en educación para cambiar el mundo

Campaña Mundial por la Educación; Septiembre de 2016

La **Comisión internacional para la oportunidad de financiación de la educación mundial**, publicó su informe *“La Generación del Aprendizaje: Invertir en educación para cambiar el mundo”* el domingo 18 de septiembre, en la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGA). Presidida por el ex Primer Ministro británico, Gordon Brown, la Comisión está formada por la Primera Ministra de Noruega, Erna Solberg, la Presidenta de Chile, Michelle Bachelet, el Presidente de Indonesia, Joko Widodo, el Presidente de Malawi, Peter Mutharika y la Directora General de la UNESCO, Irina Bokova.

La **Campaña Mundial por la Educación (CME)** es un movimiento de la sociedad civil que exige a los gobiernos que hagan efectivo el derecho de todos y todas a una educación gratuita, pública de calidad. Operando en más de 90 países y docenas más a través de nuestras redes regionales e internacionales, los miembros de la CME incluyen a miles de organizaciones comunitarias, sindicatos de profesores, grupos por los derechos de la infancia y ONG internacionales.

El mes pasado la CME produjo un Informe Político, [Lo que debería recomendar la Comisión para la financiación de la educación](#), en el que identificaba áreas clave en las que la Comisión debería realizar recomendaciones - y esta respuesta inicial se basa en el alcance en el que la Comisión ha actuado en este aspecto. También pueden ver la respuesta colectiva de la membresía de la CME a la consulta de la Comisión, [aquí](#).

1. **ARMONIZACIÓN.** La CME hizo un llamamiento por la armonización con la Meta de Desarrollo sostenible por la Educación (MDS4) y los objetivos relacionados, que se acordaron a nivel mundial el año pasado - así como los marcos de derechos humanos y la arquitectura actual acordada a nivel internacional. El informe cita la MDS4 pero centra su atención principalmente en la educación pre-primaria, primaria y secundaria - sin prestar la debida atención a algunos otros objetivos, como por ejemplo los relacionados con la alfabetización adulta o el aprendizaje de por vida. Se refiere a los marcos de derechos humanos y “reafirma el estatus de la educación como derecho humano y derecho civil” pero no refuerza la arquitectura de los derechos humanos o la labor del Reportador especial de las Naciones Unidas. Hace un llamamiento por un “organismo independiente de alto nivel” y un representante de la educación en las Naciones Unidas que informe anualmente a la UNGA, el Consejo de derechos humanos y el Consejo de seguridad - sin reconocer o comentar el papel de la arquitectura existente en el Comité de dirección de Educación 2030 que se adoptó el año pasado como parte del Marco para la Acción, por parte de los Estados miembros de la ONU. Del mismo modo, se realiza un llamamiento a un movimiento mundial por el derecho a la educación - sin analizar las iniciativas existentes ni mencionar la Campaña Mundial por la Educación u otros actores existentes.
2. **EDUCACIÓN GRATUITA.** El informe subraya la importancia de una educación que sea “gratuita desde nivel de pre-primaria hasta secundaria” – pero se queda corto a la hora de realizar un llamamiento explícito a acabar con la aplicación de tarifas. Llama a “la financiación privada y la recuperación de costos” en la educación superior, en tensión con el compromiso de derechos humanos de conseguir progresivamente la educación gratuita a otros niveles. El compromiso de una

pre-primaria gratuita es especialmente celebrado (el informe señala que en la actualidad sólo el 0,3% de los presupuestos educativos se dedican a la pre-primaria en el África Sub-sahariana). La Comisión se muestra excelente al argumentar que “la educación gratuita debería incluir el hecho de que la financiación pública cubriera todas las tarifas incidentales de la escuela” (incluyendo libros de texto, materiales de aprendizaje e incluso gafas).

3. **PÚBLICO / PRIVADO.** El informe se centra en “el fortalecimiento del sistema” y el papel central de los gobiernos. Sin embargo, también concede gran importancia a los diversos actores no estatales implicados - aunque siempre “regulados efectivamente por los gobiernos”. Aquí se centra en “socios de la sociedad civil, ONG, organizaciones basadas en la comunidad y en la fe”, pero también habla del sector privado sin una distinción explícita u oposición a los proveedores comerciales lucrativos - lo cual en la actualidad supone un tema de gran controversia. Dejar de lado el asunto de las escuelas privadas lucrativas de bajas tarifas, supone una oportunidad perdida de ofrecer claridad a las prioridades de cara al futuro. Allá donde los recursos públicos son escasos, no tiene sentido dedicarlos a subvencionar o ayudar a los proveedores lucrativos. La Comisión no enfatiza claramente la importancia de reservar fondos públicos para el fortalecimiento de los sistemas públicos. Incluye la afirmación genérica de que los gobiernos deben garantizar que la implicación de los actores no estatales “mejore siempre el aprendizaje y la equidad y defienda los derechos de la infancia” pero sin el reconocimiento de que cobrar tarifas es casi siempre una contravención directa de los derechos. Del mismo modo, los gobiernos son instados a garantizar que la provisión no estatal “no conduzca a forma alguna de discriminación o segregación o cree o aumente la desigualdad”, pero no hay reconocimiento al hecho de que la capacidad de pagar, incluso tarifas de bajo coste, es de forma casi inherente un modo de segregación que exacerba la desigualdad. El enfoque del informe está en gran medida sobre el fortalecimiento y mejora de la regulación, sin un reconocimiento claro de que existen pocos, si es que hay alguno, ejemplo creíble de una regulación aplicable a los países en desarrollo. Es una lástima que no se subraye el hecho de que “la mayoría de países con altos niveles de implicación no estatal a nivel de la escuela, como Australia, Bélgica y los Países Bajos, no permiten esto [escuelas privadas lucrativas]”. Las Alianzas Público-Privadas (PPPs) reciben un perfil significativo en el llamamiento a “una inversión transversal entre sectores que lleve Internet a cada escuela y establezca la infraestructura digital general necesaria para el aprendizaje” – pero con la advertencia de que en las PPPs con empresas de telecomunicación “se tenga el cuidado de garantizar que no se ponen en riesgo los derechos de los ciudadanos”.
4. **PREVISIBILIDAD.** El informe no es uniforme; en un momento destaca la importancia de una financiación previsible y sostenible para después realizar algunas recomendaciones respecto a nuevos modos de movilizar la financiación que no parecen mecanismos que puedan garantizar la previsibilidad o sostenibilidad de la financiación. Existen pocas referencias a la tensión entre la financiación basada en resultados y la previsibilidad. En la sección de la financiación internacional afirma que “allá donde sea posible, la financiación debe ser previsible, sostenible y coordinada, para permitir una planificación efectiva y un gasto eficiente”, pero ofrece un mínimo análisis sobre los instrumentos que realmente facilitarían este extremo. Respecto a la financiación local, el informe podría haber hecho más por destacar la importancia de la legislación nacional a la hora de establecer recursos vinculantes, dedicados y protegidos, a la educación.
5. **PROCESOS INCLUSIVOS.** Se detecta una insistencia en el hecho de que las recomendaciones de la Comisión no ofrecen un “mapa de ruta prescriptivo” y que “la inversión y la reforma de la educación

debe ser dirigida por gobiernos nacionales con la participación de su ciudadanía, a través del proceso democrático”. Sin embargo, existen algunos detalles sobre cómo la sociedad civil puede participar de forma efectiva o de la importancia de los procesos y la legislación parlamentaria. Existe un oportuno llamamiento a que el profesorado esté “en el centro del diseño y dirección de los cambios, como socios empoderados y valiosos en la reforma” – pero no se presta atención a las realidades prácticas del espacio en disminución para los sindicatos de profesores y organizaciones estudiantiles en muchos países. Algunas de las recomendaciones alrededor del riesgo de la responsabilidad internacional están en tensión con el fortalecimiento de la responsabilidad de los gobiernos con su propia ciudadanía.

6. **AMPLITUD DE LOS RESULTADOS.** Se observan algunas afirmaciones positivas sobre la importancia de la amplitud del aprendizaje - sobre la educación para la tolerancia y la sostenibilidad, “las capacidades de pensamiento de orden superior”, “las habilidades interpersonales o no cognitivas” y sobre la necesidad de apoyar el “completo desarrollo de la personalidad humana”, pero esto se encuentra en tensión con el “enfoque tipo láser en los resultados” y la promoción de un único “indicador global de aprendizaje”. Se observa una preferencia clara por un indicador comparable a nivel mundial sobre la alfabetización y la capacidad aritmética, probablemente medidas a la edad de diez años, sin reconocer el espectro de desafíos y peligros que conlleva estandarizar la comparativa a través de diferentes idiomas, escrituras, culturas y contextos. De manera tranquilizadora, el informe destaca que dicho indicador debería “complementar otras acciones para medir el aprendizaje y la calidad de los sistemas educativos por parte de gobiernos nacionales” y expresa que “debe tomarse la precaución de garantizar que dichas evaluaciones no contribuyan a estrechar el aprendizaje para centrarse tan sólo en esas habilidades”.
7. **PARTIDA DEL PRESUPUESTO.** La Comisión refuerza la idea de que los gobiernos deben aumentar la partida de sus presupuestos y del PIB que se destina a la educación y establece algunas metas ambiciosas para ello, solicitando que la inversión aumente del 4% al 5,8% del PIB y en el caso de los países en desarrollo, que se aumente el gasto público del 15% al 19% (aunque no está claro por qué la Comisión deja de reforzar los extremos superiores de los puntos de referencia establecidos - del 20% de los presupuestos y el 6% del PIB). No aborda la importancia de renovar el alivio de la deuda y algunas de sus propuestas tienen el riesgo de aumentar la deuda al pasar el enfoque de las futuras inversiones a los préstamos (incluso concesionales), en lugar de las subvenciones. La Comisión muestra un sólido compromiso con un compacto mundial que realice un mejor seguimiento del gasto. También establece un objetivo para la ayuda a la educación (proponiendo el 15% en lugar del 20% recomendado por la CME) - señalando que la financiación internacional total para la educación debe incrementarse en una media del 11% al año (de los 16.000 millones de dólares a los 89.000 millones para 2030). En términos por estudiante, la sugerencia es que los países deben doblar su gasto en educación para 2030, por ejemplo, en el caso de países con bajos ingresos, dedicar 212 dólares por estudiante a nivel de primaria y 368 dólares en secundaria.
8. **TAMAÑO DEL PRESUPUESTO.** La Comisión hace un llamamiento por un aumento considerable del gasto general, de 1,2 billones de dólares a 3 billones de dólares para 2030, y estas cifras mareantes pueden involuntariamente hacer que el desafío parezca inalcanzable - aunque argumenta que ese no es el caso. El informe establece el enfoque adecuado en la financiación local para incrementar el tamaño de los presupuestos gubernamentales, incluyendo: el aumento tributario a ratios PIB (en una media del 9% en países de bajos ingresos); el fortalecimiento de las autoridades tributarias; el incremento de ingresos tributarios provenientes de empresas multinacionales (del 6% al 13%) y la

reducción de la evasión fiscal (a través de la cual, se estima que los países en desarrollo pierden 800.000 millones de dólares al año). Se realiza un llamamiento a una mayor información nacional y transparencia de las multinacionales, pero hay una lamentable reticencia a exigir serias reformas mundiales en establecer y exigir normas fiscales más justas. Existe un apoyo a las reformas por los impuestos progresivos (en especial sobre ingresos, beneficios y propiedad) y un llamamiento a conseguir que los impuestos indirectos sean menos regresivos dirigiéndolos a bienes y servicios consumidos por los más favorecidos. También se apoya la reducción de subsidios a combustibles fósiles y a explorar impuestos directos, pero con un énfasis en garantizar “el establecimiento de la responsabilidad para monitorear la adicionalidad y el uso”. No hay referencias a la importancia de acabar con los dañinos incentivos fiscales (a pesar de la llamativa necesidad existente) o la necesidad de inversiones contra-cíclicas en educación. Tristemente, la Comisión no exige a las empresas de la Coalición empresarial mundial por la educación, que establezca un ejemplo positivo en sus propios asuntos fiscales.

En términos de apoyo internacional, se realiza la renovación de la promesa de Dakar de que “ningún país comprometido con la inversión y la reforma debe verse privado de lograr sus objetivos por culpa de una falta de recursos”. Esto requiere el giro del alarmante declive en la ayuda a la educación y abordar el fracaso en dirigir la ayuda hacia donde más se necesita. Se realiza un celebrado llamamiento al incremento de la Alianza Mundial por la Educación (AME) - hasta 2.000 millones de dólares al año para 2020 y 4.000 millones de dólares al año para 2030. También se exige más ayuda a la educación en contextos humanitarios (hasta un 4-6%) pero no realiza análisis alguno de la necesidad de armonizar estos dos fondos, lo cual continúa siendo un problema clave. Se realizan algunas referencias a la creación de mecanismos financieros innovadores, incluyendo Bonos educativos, Seguros para desastres, Inversión de impacto y Exacción solidaria, sin que se proporcione demasiado análisis sobre los mismos - pero la mayor atención se otorga al Banco multilateral de desarrollo para invertir en educación (el cual se proclama que podría recabar 20.000 millones de dólares al año, desde los actuales 3.500 millones de dólares recaudados para educación por los bancos existentes). Esto no se desarrolla en suficiente detalle como para resultar convincente como fuente de recursos armonizados y previsibles - y no se realiza análisis del impacto potencial del incremento de la deuda (lo cual es ya un obstáculo significativo para los países que quieren invertir más en la educación).

9. **SENSIBILIDAD PRESUPUESTARIA.** La Comisión hace un buen trabajo en destacar la importancia fundamental de invertir por la equidad con un sólido enfoque en los niños y niñas más marginados y los países más vulnerables. Subraya “la pobreza como un determinante para la no finalización y la falta de aprendizaje” y señala que “los sistemas educativos de éxito deben llegar a todos, incluyendo a los más desfavorecidos y marginados”, añadiendo que “esto implica dirigir los recursos públicos a las áreas de mayor necesidad”. Un mensaje central es que los países deben buscar el “universalismo progresivo”, exigiendo la asignación de presupuestos públicos a los niveles más bajos del presupuesto educativo y, dentro de ello, a aquellos dejados atrás debido a la pobreza, la discapacidad o la desventaja social”. También captura la importancia de la financiación igualitaria, lo cual implica que “se necesita una mayor inversión para llegar a aquellos niños y niñas que están en desventaja por motivos de pobreza, discapacidad u otros factores” - y a aquellos afectados por múltiples desventajas.

En términos del modo en que se gastan los presupuestos, la Comisión también es positiva promoviendo el papel central de un profesorado con una formación de calidad - la importancia de que al profesorado “se le pague un salario con el que pueda vivir” y hacer que la enseñanza sea “una opción profesional atractiva”. Hace un llamamiento al “fortalecimiento inicial y la formación

continua” - aunque reconoce que el papel del profesorado está cambiando. En el contexto de la tecnología, el informe insiste en que el aprendizaje digital debe “integrarse completamente en la formación del profesorado y las estrategias de desarrollo” y debe facilitar “estándares y necesidades de alta calidad, dirigidos por la demanda y personalizados para los planes de estudio locales” - en lugar de las soluciones estandarizadas. La Comisión exige a los gobiernos que “aumenten significativamente su inversión en la contratación, formación y retención de profesores y en su utilización efectiva”. Parte de esto significa tener personal no docente mejor formado, de modo que los profesores puedan centrarse en la propia docencia. Propone un cuerpo especial de un año de duración – un “grupo experto de alto nivel para la expansión y el rediseño de la fuerza de trabajo educativa”.

Respecto a la asignación del gasto, se defiende con solidez la inversión a través de sectores y la acción coordinada - incluyendo en salud (en especial la prevención de la malaria, la desparasitación y el saneamiento de las escuelas), discapacidad, desarrollo de la primera infancia, seguridad en la escuela, trabajo infantil y matrimonio infantil. Dentro de la educación existe un sólido apoyo a intervenciones tales como la enseñanza de la lengua madre, la incentivación de la matriculación (p. ej. las comidas en la escuela), maximizar las horas de contacto y la utilización de métodos de enseñanza que se centren en el niño. Sin embargo, una serie brecha respecto a la equidad consiste en que el informe pasa por alto la importancia de la alfabetización de jóvenes y adultos, que son fundamentales para acabar con la desventaja trans-generacional.

10. **ESCRUTINIO PRESUPUESTARIO.** La Comisión exige mucha más transparencia y responsabilidad - asegurando que el dinero llegue donde debe y se gaste con efectividad, llamando a los países a que “den prioridad al seguimiento del gasto del sistema a nivel de escuela y publiquen cuentas educativas nacionales” y subrayando la importancia de una “responsabilidad basada en la comunidad”. Es menos explícito respecto al papel fundamental de una acción de la sociedad civil independiente / coordinada en su labor de transparencia y responsabilidad. Subraya adecuadamente la corrupción, pero en ocasiones exagera el nivel de “desperdicio” (sugiriendo que “la mitad de todo el presupuesto educativo” no genera aprendizaje en los países de bajos ingresos – lo cual es una forma distorsionada de presentar las evidencias). Esto genera el riesgo de tener la consecuencia involuntaria de minar la necesidad de futuras inversiones. Se llama a una nueva “Iniciativa mundial de información educativa” que incluiría datos sobre presupuestos y gastos.

La Comisión internacional para la oportunidad de financiación de la educación mundial ha abordado algunos asuntos importantes y es una aportación positiva en cuanto que muestra que las metas educativas son alcanzables. Podría haber sido más preciso y audaz en algunas áreas y quedan algunas oportunidades perdidas respecto a garantizar que la financiación futura de la educación es verdaderamente a largo plazo y previsible. En algunos casos parece querer estar "en misa y repicando", dejando de lado asuntos sensibles o difíciles, en lugar de ofrecer una dirección clara. Esto deja demasiado margen a diferentes interpretaciones de algunas de sus recomendaciones. La Comisión debería haber sido mucho más explícita en el llamamiento a que el dinero público se dedique exclusivamente al reto central y la obligación de financiar adecuadamente una educación gratuita, pública y de calidad - en lugar de subvencionar a proveedores lucrativos. Aunque existe la necesidad de mantener la inercia política, existen preocupaciones respecto a la creación de una nueva arquitectura para hacerlo - en lugar de reforzar lo que se acordó el pasado año (tras un largo proceso de consultas). No obstante, hay mucho que celebrar en general, como el positivo tono que enfatiza que puede lograrse un progreso importante en la educación, si los líderes se hacen responsables y si se logra y utiliza con efectividad la financiación adecuada.