

# Documento de políticas 06

Mars de 2013

## La Educación para Todos es asequible de aquí a 2015 y con posterioridad periodo a esa fecha

**A** menos de 1.000 días de que termine, en 2015, el plazo para alcanzar los objetivos de la Educación para Todos, la comunidad internacional tiene que realizar un esfuerzo final a fin de superar uno de los mayores obstáculos que afronta la labor educativa en los países más pobres del mundo: la insuficiencia de la financiación. Si los gobiernos y los donantes llevaran a cabo esfuerzos coordinados para cumplir las promesas que formularon en 2000, sería posible alcanzar la educación básica para todos de aquí a 2015, según plantean los nuevos análisis realizados por el equipo encargado del Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo.

Las consultas efectuadas en todas las regiones reflejan un amplio apoyo a la idea de incluir la consecución de la enseñanza secundaria básica universal en los marcos de desarrollo posteriores a 2015. Para alcanzar esta meta se necesitarán recursos adicionales, así como una ampliación de la base de financiación con el fin de incorporar otras fuentes innovadoras.

La ausencia de metas específicas para el Objetivo de Desarrollo del Milenio número 8, relativo a una alianza mundial, hizo posible que tanto los donantes como los gobiernos se desentendieran de algunas obligaciones. Asimismo, el Marco de Acción de Dakar sobre Educación para Todos carecía de metas específicas para asegurar que los gobiernos y los donantes cumplieran su compromiso de que ningún país que se comprometiera con la Educación para Todos se vería frustrado por falta de recursos en su empeño por lograr esa meta. En aras de la educación de los niños del mundo, no podemos permitirnos cometer el mismo error después de 2015.

### Ha aumentado el déficit en la financiación necesaria para lograr la educación básica de aquí a 2015

En 2010, el equipo encargado del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo calculó que, una vez que los gobiernos hubieran maximizado el gasto en educación, todavía harían falta otros 16.000 millones de dólares anuales de financiación externa para alcanzar una educación básica<sup>1</sup> de calidad para todos, de aquí a 2015, en los países de bajos ingresos, lo que garantizaría que esas prestaciones educativas llegasen a los grupos de población más marginados.<sup>2</sup> Pero los donantes no han logrado cumplir los compromisos que contrajeron en Dakar en 2000, de que ningún país que se comprometiera con la Educación para Todos vería frustrado su empeño por falta de recursos. En realidad, la ayuda se ha estancado últimamente y las asignaciones presupuestarias anuales destinadas a la educación básica en los países de bajos ingresos apenas han promediado 3.000 millones de dólares en los últimos cuatro años. Este estancamiento provocó una insuficiencia masiva que, combinada con la inflación, dio por resultado la duplicación del déficit de financiación.

Sin embargo, en los últimos años algunas buenas noticias en relación con el gasto nacional han contribuido a aliviar un poco los efectos de la insuficiencia de los donantes. Gracias sobre todo al crecimiento económico experimentado por los países de bajos ingresos, se ha logrado recaudar 3.000 millones de dólares anuales para la educación básica.



En consecuencia, el gasto nacional equivale ahora a casi la mitad de los recursos totales necesarios para la educación. Pero aun así, de aquí a 2015 se necesitarían 29.000 millones de dólares anuales a fin de hacer realidad la educación básica para todos. Si se tiene en cuenta que los donantes aportan actualmente otros 3.000 millones, el déficit de financiación es de 26.000 millones de dólares.

### **La asignación con carácter prioritario de los recursos de los gobiernos y donantes a quienes más lo necesitan contribuirá a colmar el déficit**

Con el poco tiempo que falta para que venza el plazo de 2015, la reducción de un déficit de 26.000 millones de dólares puede parecer imposible. Pero nuestro análisis indica que es posible colmar ese déficit, si se asignan con carácter prioritario a la educación –y en particular a la enseñanza básica– los recursos existentes facilitados por los gobiernos y los donantes. Ese objetivo es coherente con la recomendación de que los gobiernos deberían asignar a la educación hasta el 20% de su presupuesto y, por ende, debería ser asequible.

Los gobiernos de los países de bajos ingresos podrían recaudar 7.500 millones de dólares adicionales sólo con dedicar el 20% del presupuesto nacional a la educación y asignar el 50% de esos recursos a la enseñanza básica. Pero los gobiernos de los países más pobres no pueden colmar el déficit con sus propios medios. Incluso en los bajos niveles actuales, la ayuda a los países más pobres representa hasta una quinta parte del presupuesto del sector de la educación. Según las conclusiones del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo de 2012, en nueve países del África subsahariana los donantes financian más del 25% del gasto público en educación. Esta ayuda ha contribuido a escolarizar a millones de niños en países como Etiopía, Mozambique y la República Unida de Tanzania.

Aun así, la ayuda a la educación está estancada en el momento en que más se necesita y la mayor parte de ella no llega a los países pobres. Por ejemplo, del aporte promedio de 5.800 millones de dólares que se otorgó entre 2008 y 2001, menos de la mitad fue asignado a los países más pobres.

Si los donantes aumentasen la fracción de la ayuda que destinan a la educación, del 9% al 20% de aquí a 2015, y si la mitad de esa financiación se asignara a la educación básica (con los gobiernos haciendo otro tanto), estas medidas generarían un incremento de 4.000 millones de dólares que contribuirían a colmar el déficit de financiación.

Otra opción consiste en velar por que la ayuda llegue efectivamente a los países más pobres. En la actualidad, alrededor de la cuarta parte del total de la ayuda directa destinada a la educación nunca sale de los países donantes. Los fondos se gastan en becas y en sufragar los estudios de alumnos de los países en desarrollo que cursan estudios en los países donantes.

La asignación de las tres cuartas partes de esos fondos a la enseñanza elemental en los países más pobres representaría 2.400 millones de dólares adicionales. Sumados a los 4.000 millones de financiación que podrían obtenerse al dar prioridad a dicha enseñanza, se obtiene un total de 6.400 millones de dólares susceptibles de recaudación.

El monto total de 14.000 millones de dólares que se obtendría al reasignar los fondos de los gobiernos y los donantes podría ejercer un efecto considerable sobre el déficit de financiación, al reducirlo a 12.000 millones de dólares.

### **El aumento de la base impositiva nacional constituye una solución sostenible para reducir ese déficit.**

En última instancia, la financiación de la Educación para Todos es responsabilidad de los gobiernos nacionales. Si bien algunos de los gobiernos de los países pobres ya dan muestras de cumplir sus compromisos, también podrían recaudar más fondos mediante la ampliación de su base impositiva –por ejemplo, al reducir la evasión fiscal.

Si los gobiernos de los países pobres aumentaran la fracción del Producto Interno Bruto (PIB) que se destina al gasto público<sup>3</sup> y asignaran el 10% de la misma a la educación básica, esta medida aportaría otros 7.300 millones de dólares, lo que reduciría el déficit a 5.000 millones de dólares.

### Los donantes deben cumplir su compromiso de asignar a la ayuda el 0,7% del PIB

La austeridad económica no es excusa para que los donantes incumplan las promesas que formularon a los niños más pobres del mundo. Los donantes europeos se comprometieron a asignar a la ayuda al desarrollo el 0,7% del PIB, pero la mayoría no ha alcanzado este objetivo y algunos están muy lejos de esa cifra o incluso han disminuido su proporción. Si los Estados que se comprometieron con este objetivo mantuvieran su promesa, se recaudarían 1.300 millones de dólares adicionales para la educación básica.

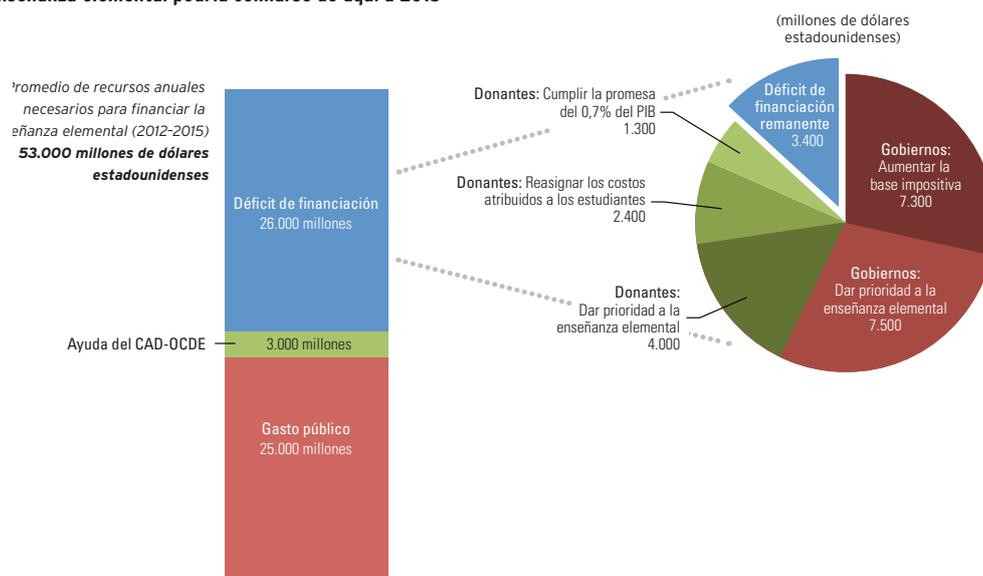
En su conjunto, estas reformas podrían reducir el déficit de financiación de la educación básica en los países más pobres, de 26.000 millones de dólares a sólo 3.000 millones (Gráfico 1). Este déficit residual podría colmarse fácilmente, por ejemplo, si Estados Unidos aumentara la ayuda que brinda hasta el 0,7% de su PIB y la orientara específicamente hacia la educación básica. También sería posible sufragar el déficit si las organizaciones humanitarias aportaran a la educación básica el mismo importe promedio

que dedicaron anualmente al sector de la salud, en el periodo de 2005-2010. Si estos objetivos fueran demasiado ambiciosos como para alcanzarlos antes del plazo fijado, sin duda serían asequibles después de 2015.

### Aprovechar las experiencias acumuladas para financiar objetivos más ambiciosos después de 2015

Sobre la base de las consultas realizadas hasta ahora, parece probable que los objetivos de la educación para el periodo posterior a 2015 se amplíen a fin de velar por que todos los jóvenes, cualesquiera que sean sus circunstancias, dispongan de un acceso equitativo a la adquisición de las competencias necesarias para encontrar un trabajo estable y bien remunerado, mediante la terminación de los estudios de secundaria básica. Esta incorporación de la enseñanza secundaria básica, universal, equitativa y de calidad requeriría una financiación adicional de 13.000 millones de dólares al año, de aquí a 2015, lo que sumado a los 29.000 millones que ya se necesitan arrojaría un total de 42.000 millones de dólares. Teniendo en cuenta los fondos que los donantes aportan actualmente, el déficit

**Gráfico 1: El déficit de financiación de 26.000 millones de dólares que afecta a la enseñanza elemental podría colmarse de aquí a 2015**



Fuente: Cálculos realizados por el equipo encargado del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, basados en datos de la UNESCO y el Centro de Políticas y Datos sobre Educación (EPDC) (2009), el CAD-OCDE (Estadísticas del Desarrollo Internacional, Sistema de Informes sobre el Crédito), y el boletín del FMI Perspectivas de la Economía Mundial.

total de financiación anual sería de 38.000 millones. Este déficit ampliado sería más difícil de colmar al llegar a 2015, cuando se cumplirá el plazo fijado. Pero no hay razón alguna para que la escasez de financiación desacelere el progreso después de 2015. Bastaría con que los gobiernos y los donantes dieran prioridad a la enseñanza elemental y la secundaria básica para que el déficit de financiación se redujera a 7.600 millones de dólares (Gráfico 2).

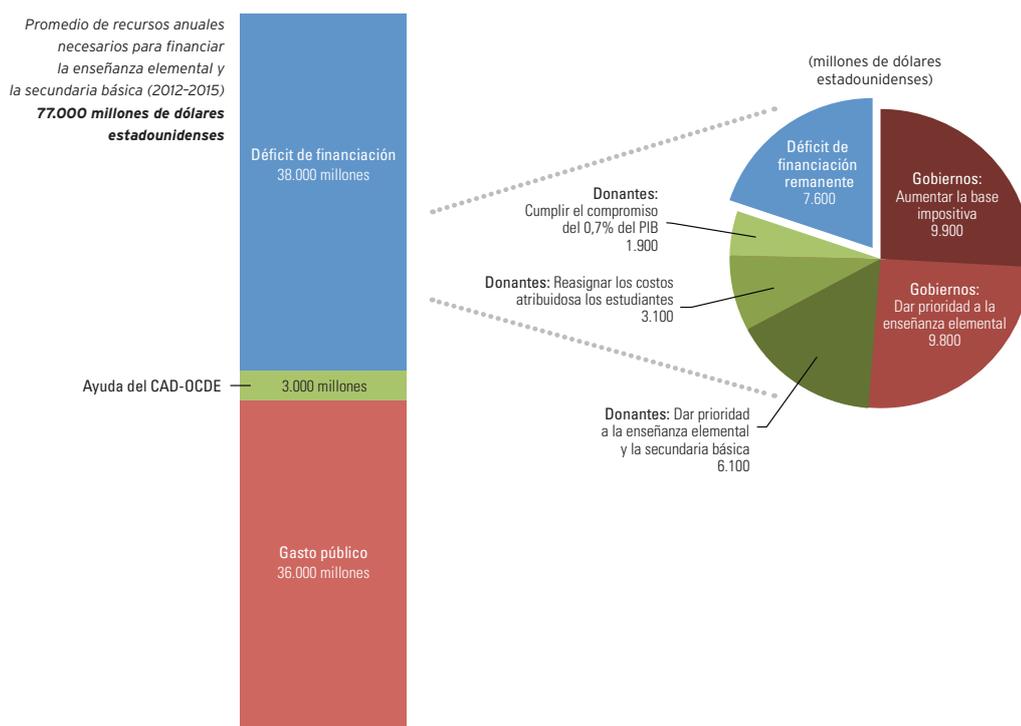
Una lección fundamental para establecer los objetivos de la educación con posterioridad a 2015 es que no podemos dar por sentada la disponibilidad de recursos para cumplir con los compromisos internacionales. A fin de evitar los errores cometidos en el decenio pasado, los marcos de trabajo para después de 2015 deberán incorporar objetivos de financiación mensurables y plazos específicos para que los gobiernos, los donantes y otros copartícipes alcancen sus metas. La importancia de esos objetivos irá en aumento, a medida que las metas fijadas para después de 2015 se hagan más ambiciosas.

### Ampliar y renovar las fuentes de financiación

Estas aspiraciones concebidas para el periodo posterior a 2015 tal vez parezcan inalcanzables, habida cuenta del amplio déficit de financiación existente. Sin embargo, el déficit que afecta a la enseñanza elemental y la secundaria básica podría colmarse mediante el uso de fuentes de financiación innovadoras que no se aprovecharon lo suficiente en el decenio pasado.

Una de esas fuentes es el sector privado, uno de los que más se beneficia de la existencia de una fuerza laboral competente. Según cálculos realizados recientemente por el equipo encargado del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, en la actualidad las empresas y fundaciones privadas contribuyen con muy pocos fondos a fomentar la educación en los países en desarrollo y con importes aun menores a la enseñanza elemental: 135 millones de dólares, o sea, una fracción de las necesidades financieras actuales. Una primera medida en la dirección adecuada sería que los donantes privados reasignaran la financiación que actualmente se destina a países de ingresos medios y a los

**Gráfico 2: Si se incluyesen objetivos de educación más ambiciosos para el periodo posterior a 2015, el déficit de financiación se ampliaría hasta 38.000 millones de dólares.**



Fuente: Cálculos realizados por el equipo encargado del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, basados en datos de la UNESCO y el Centro de Políticas y Datos sobre Educación (EPDC) (2009), el CAD-OCDE (Estadísticas del Desarrollo Internacional, Sistema de Informes sobre el Crédito), y el boletín del FMI Perspectivas de la Economía Mundial.

niveles superiores de la enseñanza. Al proceder así, podrían aumentar el apoyo que brindan a la enseñanza elemental y la secundaria básica en los países pobres, hasta alcanzar los 725 millones de dólares, pero aun así esta cifra sólo equivaldría el 42% de las contribuciones que Bill Gates realizó al sector de la salud en 2010.

Los donativos prometidos por el sector privado durante la reunión de refinanciación de la Alianza Mundial para la Educación de 2011 y la inauguración de la primera Iniciativa Mundial de Educación en 2012 indican que existe un potencial considerable que aún no ha sido aprovechado y que permitiría financiar los objetivos con posterioridad a 2015. La asociación Global Business Coalition for Education es una plataforma que puede utilizarse para movilizar dichos recursos.

Otra fuente de financiación de la educación que debería aumentar a partir de 2015 es el grupo de economías emergentes conocidas con el acrónimo BRICS: Brasil, Federación de Rusia, India, China y Sudáfrica. El apoyo que estos países brindan suscita cada vez más atención, en la medida en que desempeñan una función mayor en la escena mundial y los presupuestos de ayuda de los donantes tradicionales se ven restringidos por el contexto económico. Pero es difícil determinar con precisión el importe total que los países donantes aportan actualmente a la educación, en parte porque no siempre informan con transparencia de dichos aportes. Durante la reunión sobre la eficacia de la ayuda, que tuvo lugar en Busán en 2011, no se llegó a un acuerdo sobre la adhesión de los BRICS a los criterios establecidos por el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Mediante el uso de la información disponible, el equipo encargado del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo calcula que los BRICS sólo contribuyen con 163 millones de dólares anuales a la enseñanza elemental. Si aumentaran la fracción de la ayuda que destinan a la educación hasta el 20% recomendado y dedicaran la mitad de ese gasto a la enseñanza elemental, la contribución conjunta de los BRICS casi se duplicaría, aunque seguiría siendo muy pequeña en comparación con el déficit total de financiación, ya que sólo equivaldría a la ayuda que Alemania destina a la enseñanza elemental.

Entre los BRICS China es, con diferencia, el mayor donante, pues en 2010 aportó unos 2.000 millones de dólares por concepto de ayuda o contribuciones similares. Si bien esta cifra es voluminosa, tan sólo equivale al 0,03% de su PIB. La mayor parte del gasto que China realiza en los países en desarrollo corresponde a proyectos de infraestructura, que constituyen alrededor del 60% del total de su asistencia al desarrollo. Basándose en el número total de proyectos que figuran en el Libro Blanco de China de 2011, el equipo encargado del Informe calcula que aproximadamente el 12% de esa cifra se dedica a la educación. Si China aumentara el porcentaje consagrado a la ayuda hasta el 0,7% de su PIB, proporción a la que se han comprometido los donantes europeos, y asignara al sector educativo el 20% de ese incremento (con un 70% de la asignación destinada a la enseñanza elemental y la secundaria básica), podría recaudar 9.800 millones de dólares para financiar las probables metas educativas del periodo posterior a 2015.

Entre otras innovaciones que podrían contribuir a allegar recursos para la educación figura el impuesto sobre las transacciones financieras internacionales propuesto recientemente, un tributo que gravaría las transacciones monetarias internacionales con el fin de reducir la volatilidad de las tasas de cambio. Según un cálculo conservador, este impuesto podría generar unos 48.000 millones de dólares al año y la mitad de esta cifra podría dedicarse al desarrollo internacional. Con que sólo el 10% de este tributo se asignara a la educación, se recaudarían 2.400 millones, que cubrirían una parte importante del déficit de financiación de la enseñanza elemental y la secundaria básica.

### **Establecer objetivos más ambiciosos para los donantes**

Algunos países donantes que se comprometieron a aumentar la fracción del PIB que destinaban a la asistencia internacional al desarrollo no han cumplido su promesa. A partir de 2015, los 23 donantes que componen el CAD-OCDE, comprendidos los que no han firmado todavía el compromiso de contribuir a la ayuda con el 0,7% del PIB, deberían alcanzar este objetivo. Si lo hicieran, recaudarían 15.000 millones de dólares para la enseñanza elemental y la secundaria básica.

### **Movilizar recursos nacionales para la financiación a largo plazo de la educación con posterioridad a 2015**

Estas innovaciones deberían ir acompañadas por mejoras permanentes en la financiación nacional, que en última instancia será la piedra angular de la financiación del sector educativo.

En un análisis realizado recientemente por el equipo encargado del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, se llegó a la conclusión de que los países pobres que disponen de importantes recursos naturales podrían dar pasos de gigante hacia la escolarización universal, si alcanzaran a gestionar mejor dichos recursos y dedicaran a la educación una fracción significativa de esos ingresos. En 17 países que cuentan con abundantes recursos naturales o en los que estos se han descubierto recientemente, el ingreso conexo podría generar otros 5.000 millones de dólares anuales para financiar la educación.

### **Conclusión**

Nuestro análisis muestra que de aquí a 2015 sería posible colmar el déficit anual de financiación de la educación elemental, que asciende a 26.000 millones de dólares. Si se establecen metas más ambiciosas para la educación mundial en el periodo posterior a 2015 y se amplían a la enseñanza secundaria básica, se calcula que el déficit de financiación aumentaría a unos 38.000 millones de dólares. El sector privado, que deja ya sentir su influencia en la educación mundial, podría aportar mucho más a esta tarea. También el grupo de países conocido como BRICS encierra un enorme potencial y fuentes de financiación innovadoras que podrían incrementar los recursos disponibles para el sector educativo.

Si los que tienen en sus manos el control de los recursos desean realmente transformar la educación de los niños en el mundo entero, es preciso que se atengan a sus compromisos y los cumplan de manera transparente, de modo que contribuyan a los objetivos acordados internacionalmente en materia de educación. Para lograrlo, los marcos de trabajo del periodo posterior a 2015 deberán incluir metas específicas, de modo que a todos los donantes se les pueda exigir el cumplimiento de sus promesas.

Para facilitar el seguimiento de la financiación, es fundamental que los donantes aporten información diáfana sobre los importes que asignan a los diversos países y niveles de la enseñanza, y a los grupos más desfavorecidos en cada país. Debería haber metas específicas para las contribuciones de los gobiernos nacionales (comprendido el uso de los ingresos procedentes de la explotación de los recursos naturales en pro del sistema educativo), los donantes del CAD y los nuevos contribuyentes, tales como los BRICS y el sector privado.

La comunidad mundial debe renovar su compromiso de que ningún país que se comprometa con la Educación para Todos se verá frustrado por falta de recursos en su empeño por lograr esa meta. Las nuevas dilaciones en este asunto tendrían graves consecuencias para la humanidad, en particular para los niños más vulnerables.

### **Recomendaciones**

#### **1 Cumplir las promesas actuales para colmar el déficit de financiación de aquí a 2015**

Es factible recaudar 26.000 millones de dólares anuales para lograr una educación básica equitativa y de buena calidad de aquí a 2015 si:

- Los gobiernos y los donantes se comprometen a velar por que el 20% de sus recursos se asigne a la educación y la mitad de estos fondos se gasten en la enseñanza primaria.
- Los donantes reasignan la ayuda que se gasta en becas y los costos conexos, y velan por que esos fondos lleguen a los países en desarrollo.
- Los gobiernos establecen dispositivos que les permitan aumentar su base impositiva y se aseguran de que una fracción de la misma se destina al sector educativo.
- Los donantes que forman parte del CAD-OCDE y que se han comprometido a aportar el 0,7% de su PIB a la ayuda internacional al desarrollo cumplen su promesa y una fracción de esos fondos se dedica a la labor educativa.

## 2 Colmar el déficit de financiación que generarían las metas más ambiciosas para el periodo posterior a 2015

Si entre los objetivos de la educación para el periodo posterior a 2015 se incluyera el establecimiento de una enseñanza secundaria básica equitativa y de buena calidad, el déficit anual de financiación aumentaría hasta alcanzar los 38.000 millones de dólares. Es indispensable que se definan nuevas fuentes de financiación para colmar ese déficit:

- Los gobiernos y los donantes deberían asignar a la educación secundaria básica el 20% de los recursos destinados al sector.
- Los BRICS, el sector privado y los dispositivos innovadores de financiación, tales como el impuesto sobre las transacciones financieras internacionales, podrían colmar ese déficit.
- Todos los países donantes que forman parte del CAD-OCDE deberían comprometerse a aportar el 0,7% del PIB a las tareas educativas, lo que equivaldría a los objetivos establecidos para los gobiernos beneficiarios.
- El ingreso procedente de los recursos naturales debería administrarse mejor y una fracción del mismo debería asignarse al sector educativo.

## 3 Establecer un objetivo mundial de financiación de la educación que permita exigir responsabilidades a los donantes a partir de 2015

Es necesario disponer de un objetivo específico a fin de velar por que la falta de recursos no impida la consecución de los objetivos de la educación en el periodo posterior a 2015. Ese objetivo podría formularse así:

De ahora a 2030, velar por que ningún país se vea impedido por falta de recursos de alcanzar sus objetivos en materia de educación:

- potenciando al máximo los ingresos de los gobiernos y velando por que el gasto gubernamental cubre las necesidades educativas, orientándolo específicamente a los marginados, cuando sea necesario;
- potenciando al máximo la ayuda y dirigiéndola a los países y grupos específicos que más la necesiten;
- potenciando al máximo los recursos procedentes del sector privado y orientándolos a los países y grupos que más los necesiten.

**Anexo Cuadro 1: Índices de referencia y objetivos para el gasto de los gobiernos y los donantes**

	Gobiernos		Donantes	
	Objetivo	Actual	Objetivo	Actual
Educación: % del total	20%	17%	20%	9%
Enseñanza elemental como % del total de la educación	50%	43%	50%	43%
Secundaria básica como % del total de la educación	20%	17%	20%	9%

Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo  
c/o UNESCO  
7, place de Fontenoy  
75352 Paris 07 SP, France  
Correo electrónico: efareport@unesco.org  
Tel: +33 (1) 45 68 10 36  
Fax: +33 (1) 45 68 56 41  
www.efareport.unesco.org

Elaborado por un equipo independiente y publicado por la UNESCO, el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo* es una obra de referencia fidedigna cuyo propósito es informar, influir y mantener un compromiso genuino con la Educación para Todos.

© UNESCO  
2013/ED/EFA/MRT/PP/06.REV.



## Notas

1. La enseñanza elemental abarca el nivel preescolar y el primario, y las competencias básicas impartidas a jóvenes y adultos, según la definición establecida por el CAD-OCDE para el acopio de estadísticas sobre la circulación de la ayuda internacional.
2. Los 46 países de bajos ingresos a los que se refiere este documento de políticas son los países para los que se calculó el déficit de financiación de la educación en el Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo de 2010. Las cifras que se utilizan en el documento corresponden a los precios vigentes en 2011 en los Estados Unidos de América.
3. El objetivo relativo a la fracción del PIB disponible para el gasto público varía según el punto de partida de cada país.