

ODS 4

La búsqueda de fondos públicos para la educación y el ODS 4

POR ANTONIA WULFF, INTERNACIONAL DE LA EDUCACIÓN

Durante unas 12 horas hubo una meta de financiación de la educación en lo que estaba a punto de convertirse en la Agenda 2030. En la última ronda de negociaciones del Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible se propuso esta meta, pero no pasó mucho tiempo antes de que se la tirara por la borda. Los Estados Miembros dijeron que no era factible prescribir porcentajes del gasto público para los diferentes objetivos, y que esto pondría a los objetivos en competencia entre sí. En posteriores negociaciones sobre la financiación para el desarrollo, los Estados miembros rechazaron incluso el compromiso propuesto de “establecer objetivos de gasto apropiados a nivel nacional en servicios esenciales, incluyendo la educación...”, lo que conmocionó al co-presidente noruego de las negociaciones, quien dijo que pensaba que la financiación de la educación no era controvertida.

En la superficie, la educación es una prioridad indiscutible del desarrollo y un elemento obvio de cualquier presupuesto gubernamental. Sin embargo, al final de la era de los ODM, era evidente que la falta de financiación suponía uno de los principales motivos del retraso en el progreso hacia el logro de la educación primaria universal. La ayuda a la educación ha disminuido durante muchos años consecutivos, alcanzando el 6,9 por ciento en 2015, y tan solo el 2,7 por ciento de la ayuda humanitaria se destina a la educación.¹

Y esto a pesar del compromiso asumido en el año 2000 de que ningún país con un plan nacional de educación creíble se vería frenado por falta de financiación, la base de lo que hoy es la Alianza Global para la Educación (GPE, por sus siglas en inglés). En su reaprovisionamiento de febrero de 2018, el GPE no alcanzó su meta de 3.100 millones de USD para los próximos años, a pesar de las súplicas de la cantante Rihanna y el presidente francés Emmanuel Macron.

En los últimos dos años, se esperaba que dos iniciativas de alto nivel propusieran soluciones al dilema de la financiación: la llamada Comisión Internacional sobre la Financiación de las Oportunidades Mundiales de la Educación, así como *el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2018* del Banco Mundial. Ambos concluyeron por decir mucho que la educación debería ser financiada pero muy poco sobre cómo hacerlo.

La situación es aleccionadora. Y deja a los defensores de la educación en una posición frustrante al tener que elegir entre continuar con los mismos mensajes de promoción y defensa de hace 25 años, hablar a los mismos oídos sordos a la vez que informamos sobre las tendencias y estadísticas cada vez más preocupantes, o bien –y esto puede resultar aún más preocupante– dejarnos seducir por los diferentes esfuerzos para darle al emperador algo de ropa nueva.

Muchos agentes de la sociedad civil han aceptado la idea de que el desafío financiero actual es demasiado grande para que cualquier Estado lo pueda gestionar y demasiado grande para que el sector público lo resuelva por sí solo, lo que refuerza efectivamente la idea de que es necesaria la participación del sector

1 UNESCO (2017).

privado. Estas ideas se han arraigado hasta el punto de que el debate ya no se centra en si el sector privado debe contribuir a la educación, sino más bien en cómo maximizar su participación e identificar las mejores prácticas.

Las nociones radicales para replantear los ingresos, el gasto y la redistribución públicos han sido reemplazadas por un discurso pragmático sobre la movilización de más recursos internos, contribuyendo a un cambio oportuno en la atribución de responsabilidades mediante el cual los países (pobres) son ahora responsables de su propio progreso. Además, si bien es cierto que los bienes públicos deben financiarse con recursos internos, este discurso descuida oportunamente la naturaleza sistémica que vuelve imposible esta solución para muchos países. Por ejemplo, la eficacia de la política fiscal depende en parte de la medida en que un Estado pueda controlar sus flujos de capital.

Aunque persiste el déficit de financiación, la situación ha cambiado considerablemente en los últimos años: en pocas palabras, el capital es el nuevo Estado, y los datos son el nuevo capital. Mucho antes de que el ODS 4 sobre educación entrara en el panorama internacional, los datos comenzaron a perfilarse como la herramienta para determinar cómo asignar dinero, dónde ahorrarlo y qué medidas producen los mejores resultados. La arquitectura del ODS 4 se basa en este discurso y, lo que es más importante, en sus suposiciones implícitas de que la educación es actualmente ineficiente y de que es posible estandarizar, medir y convertir todos los procesos de enseñanza y aprendizaje en datos, a través de los cuales se pueden medir los esfuerzos de los estudiantes, del personal docente y de los sistemas en su conjunto.

Existen dos problemas aquí: en primer lugar, se estima que el costo de los datos necesarios para supervisar la aplicación del ODS 4 sería de 1,35 millones de USD por país y año, es decir, 280 millones de USD en todo el mundo al año.² Esto quiere decir que hay que elegir entre la aplicación del objetivo y la recopilación de los datos. En segundo lugar, hasta

ahora la financiación se ha asignado de manera desproporcionada a una parte específica del objetivo, concretamente, a la medición de los resultados del aprendizaje y la elaboración de indicadores mundiales del aprendizaje.

Una vez más, esto no es una coincidencia; en todo el mundo se observa un aumento de las evaluaciones estandarizadas a gran escala como, por ejemplo, el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) de la OCDE. La participación en tales “esquemas de rendición de cuentas basados en pruebas”, como algunos los llamarían, es costosa pero producen clasificaciones convenientes. Sin embargo, no existen pruebas concluyentes sobre la utilidad real de dichas evaluaciones para mejorar las políticas o fortalecer los sistemas educativos.

Centrarse en los datos estandarizados de evaluación significa que no queda dinero para los indicadores con un potencial verdaderamente transformador, como el indicador sobre el gasto de los hogares en educación, un área en la que se necesitan datos urgentemente. La evidencia sugiere que el gasto de los hogares suele ser la principal fuente de financiación de la educación en los países más pobres, donde los hogares sufragan, entre otras cosas, las tasas escolares, los libros y los uniformes. El gasto de los hogares puede incluso ascender a cerca de la mitad del gasto público en educación.³ Dado que los costos directos e indirectos de la educación son la razón principal por la que parte de la población está excluida de la educación, los datos sobre el gasto de los hogares en educación podrían ayudar a mostrar la relación directa entre la financiación pública y el acceso equitativo.

No existen victorias rápidas

Entre las nuevas ideas propuestas se encuentran varias medidas “innovadoras”: la más grotesca que me he encontrado hasta ahora es la propuesta de destinar los ingresos del IVA proveniente de la compra de tampones a la educación de las niñas, es decir, una transferencia regresiva de dinero en efectivo en la

2 UNESCO/Instituto de Estadística de la UNESCO (2018), pág. 3.

3 Foko/Tiyab/Husson (2012).

que las propias niñas pagan, cuando estos artículos de primera necesidad deberían estar exentos del IVA, en primer lugar. Un gran ejemplo de cómo los desesperados esfuerzos por recaudar ingresos pueden resultar contraproducentes y aumentar la desigualdad.

Una propuesta que goza de un mayor respaldo es la creación de un Servicio Financiero Internacional para la Educación, concebido para movilizar las supuestas nuevas fuentes de financiación a través del Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo.⁴ Esta propuesta se centra en la obtención de financiación adicional en condiciones favorables para los países de renta media-baja que, por lo general, tienen dificultades para acceder a préstamos. Si bien muchas personas se han hecho eco de esta iniciativa, no existe claridad sobre la gobernanza, las estrategias para la sostenibilidad de la deuda o si a los bancos regionales se les antoja intensificar su financiación de la educación.

Durante décadas, la comunidad educativa ha solicitado que se asigne a la educación el 6 por ciento del PIB y el 20 por ciento del presupuesto nacional, respectivamente; la adopción del ODS 4 hace que la reivindicación de una educación suficiente, previsible y financiada y regulada con fondos públicos sea cada vez más pertinente, como también se refleja en el Marco de Acción de Educación 2030.⁵ No obstante, la búsqueda de una financiación pública suficiente no debe distraernos de un ejercicio de análisis más sofisticado y necesario sobre cómo se recaudan y gastan los fondos, y qué prácticas actuales son relevantes para la equidad y la inclusión de los sistemas educativos. Sin dicho análisis no podemos cumplir con el ODS 4. Y lo que nunca estuvo más claro es que la financiación de la educación no puede separarse del debate más amplio sobre la financiación de los bienes y servicios públicos, la regulación de la participación del sector privado, la justicia fiscal a nivel nacional e internacional y la sostenibilidad de la deuda.

Bibliografía

Comisión Internacional sobre la Financiación de las Oportunidades de la Educación (2016): *The Learning Generation*. Nueva York. <http://report.educationcommission.org/report/>

Foko, Borel/Tiyab, Beifith Kouak/Husson, Guillaume (2012): *Household Education Spending*. Dakar: UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002167/216719e.pdf>

UNESCO (2017): *Aid to Education Must Go Further to Reach Countries Most in Need*. Global Education Monitoring Report Policy Paper 31. París. <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002495/249568e.pdf>

UNESCO (2015): *Educación 2030, Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4*. París. <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002456/245656S.pdf>

UNESCO/Instituto de Estadística de la UNESCO (2018): *The Investment Case for SDG 4 Data*. Concept note. <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/investment-case-sdg4-data.pdf>

Antonia Wulff es coordinadora de la Internacional de la Educación (IE), la federación mundial de sindicatos de docentes

4 Comisión Internacional sobre la Financiación de las Oportunidades de la Educación (2016).

5 UNESCO (2015).