



NACIONES UNIDAS
CUMBRE SOBRE LA
TRANSFORMACIÓN
DE LA
EDUCACIÓN 2022

Cumbre de las Naciones Unidas sobre la Transformación de la Educación

Vía de acción temática 5: Financiación de la educación

Documento de debate (Borrador final – 15 de julio de 2022)

Resumen

La financiación de la educación se encuentra en una situación de crisis, la cual se ha profundizado con la COVID-19. En este contexto, es necesario que los gobiernos y los asociados para el desarrollo actúen con carácter urgente para cumplir los objetivos educativos actuales y, además, prepararse de cara al futuro. La transformación de la financiación en este ámbito exigirá ir más allá de los compromisos actuales (4-6 % del PIB y 15-20 % del gasto) a fin de buscar soluciones universales, sostenibles y sistémicas en tres ámbitos:

Ámbito de actuación 1: Movilización de un número mayor de recursos

El 97 % de la financiación de la educación procede de ingresos nacionales, aunque existen fuerzas más amplias que también ejercen una profunda influencia. Debemos adoptar:

- **Medidas con respecto al porcentaje del presupuesto asignado:** Los gobiernos que asignen a la educación menos del 15-20 % del gasto público o del 4-6 % del PIB deben emprender medidas para alcanzar dicho punto de referencia fundamental.
- **Medidas en el terreno fiscal:** Muchos gobiernos podrían aumentar el porcentaje de impuestos en relación con el PIB en cinco puntos porcentuales de aquí a 2030 mediante reformas fiscales progresivas, lo que permitiría duplicar el gasto en educación, sanidad y otros ámbitos, aunque ello debe ir acompañado de medidas internacionales sobre normas tributarias y paraísos fiscales a nivel mundial.
- **Medidas sobre el servicio de la deuda:** Debería darse prioridad a los gobiernos que gasten más en el servicio de la deuda que en la educación a fin de renegociar esta.
- **Medidas sobre derechos especiales de giro (DEG):** La junta del FMI podría aumentar enormemente los recursos para la educación emitiendo una nueva ronda de DEG y acordando un mecanismo para su redistribución.
- **Medidas en materia de austeridad:** Los gobiernos deben evitar políticas de austeridad que bloqueen el gasto urgente en educación y eliminar las restricciones en el salario del sector público cuando haya escasez de profesores.
- **Medidas sobre los paradigmas:** El gasto en educación debe considerarse una inversión, no un consumo. Es necesario buscar nuevas maneras de reconocer los beneficios a medio y largo plazo.



NACIONES UNIDAS
CUMBRE SOBRE LA
TRANSFORMACIÓN
DE LA
EDUCACIÓN 2022

- **Medidas en materia de ayudas y préstamos en condiciones favorables:** La parte de la ayuda, la financiación en materia de clima y la financiación en condiciones favorables destinada a la educación debería aumentar hasta el 15-20 % para igualar el compromiso de financiación nacional.

Ámbito de actuación 2: Mejora de la equidad y la eficiencia del gasto en educación

El aumento de recursos educativos debe ir acompañado de una mayor equidad y eficiencia en las inversiones actuales, por ejemplo, a través de:

- **Medidas en todos los niveles educativos:** Es necesario adoptar el principio de universalidad progresiva en una perspectiva de aprendizaje permanente que abarque todos los niveles y vertientes de la educación, empezando por la educación infantil, y que dé prioridad a las inversiones públicas con el objetivo de lograr equidad y calidad.
- **Medidas sobre regiones:** Debe priorizarse la inversión de recursos nacionales de forma equitativa en todo el territorio nacional, al igual que la inversión de ayuda y préstamos en los países más necesitados.
- **Medidas sobre grupos excluidos:** Si se desea mejorar la equidad, resulta imprescindible disponer de datos desglosados y un enfoque multidisciplinar. Aunque puede ser beneficiosa una descentralización, el centro debe mantener un papel redistributivo.
- **Medidas para vincular la planificación y la presupuestación del sector:** Es necesario contar con estrategias realistas y sólidas en materia de financiación de la educación en las que basar las decisiones de inversión durante varios años.

Ámbito de actuación 3: Datos y rendición de cuentas en materia de financiación de la educación

Una estrategia política adecuada consiste en contar con datos sistemáticos y fiables sobre el gasto en educación con el objetivo de profundizar en la responsabilidad:

- **Medidas sobre la disponibilidad, coherencia y puntualidad de los datos:** Muchos países necesitan aumentar la disponibilidad y la armonización de datos de calidad sobre el gasto público y el de los hogares.
- **Medidas sobre la capacidad para utilizar los datos:** Es necesario aumentar las capacidades a todos los niveles para comprender y utilizar los datos relativos al presupuesto educativo, desde los centros escolares hasta los ministerios y parlamentos.
- **Medidas sobre los datos para la rendición de cuentas:** Es necesario disponer de unos sistemas nacionales eficaces de rendición de cuentas en el ámbito de la educación que permitan a los socios externos confiar en el buen uso de los recursos educativos.

En conjunto, las medidas anteriores constituyen la base de un nuevo pacto mundial sobre financiación de la educación, que vincula los nuevos compromisos nacionales con una nueva acción internacional en



NACIONES UNIDAS
CUMBRE SOBRE LA
TRANSFORMACIÓN
DE LA
EDUCACIÓN 2022

cuestiones relacionadas con la financiación de la educación con el objetivo de aumentar el porcentaje, el tamaño, la sensibilidad y el análisis de los presupuestos de educación.

Introducción y antecedentes

En el presente documento se propone una agenda transformadora basada en derechos para lograr un nuevo pacto mundial de financiación del aprendizaje permanente para todos. Es necesario transformar la financiación de la educación para acelerar el progreso hacia la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 4 y preparar el [futuro de la educación](#).

Transformar la financiación de la educación requiere actuar en tres ámbitos fundamentales:

1. movilizar un mayor número de recursos, a nivel nacional e internacional;
2. aumentar la eficiencia y la equidad de las asignaciones y los gastos; y
3. mejorar los datos de financiación de la educación y la rendición de cuentas.

Todo ello tiene carácter urgente. El derecho a la educación posibilita el resto de derechos humanos. Sin embargo, la COVID-19, la crisis climática y los conflictos violentos han sometido a una gran presión a los ya sobrecargados sistemas educativos. Responder a esta urgencia requiere tanto compromisos significativos de los gobiernos nacionales como una profunda solidaridad de la comunidad internacional.

Ya existen muchos compromisos. Esta agenda se basa en compromisos mundiales anteriores sobre la financiación de la educación, especialmente la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la ONU, el ODS 4 y el Marco de Acción Educación 2030, aunque también:

- Las obligaciones del [Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#), que exige a cada Estado que adopte medidas «hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos» y que evite todo retroceso;
- La [Declaración de París de 2021: un llamado global para invertir en los futuros de la educación](#) y el [Llamamiento a la acción de Jefes de Estado de 2021 sobre financiación de la educación](#), donde se afirmaba: «La educación es una inversión que requiere una financiación sostenible. Reconocemos que los recursos nacionales -en particular a través de los ingresos fiscales- son esenciales y siguen siendo una fuente principal de financiación de la educación». En el llamamiento se reiteró el compromiso de destinar a la educación al menos entre el 4 % y el 6 % del PIB y entre el 15 % y el 20 % del gasto público, y de que los donantes aporten el 0,7 % de su renta nacional bruta a la AOD
- La meta 4 del ODS 16 sobre la reducción significativa de los flujos financieros ilícitos y la meta 1 del ODS 17 sobre el fortalecimiento de la movilización de recursos internos, incluso mediante la prestación de apoyo internacional.



NACIONES UNIDAS
CUMBRE SOBRE LA
TRANSFORMACIÓN
DE LA
EDUCACIÓN 2022

La visión de futuro del Secretario General de Naciones Unidas expuesta en [Nuestra Agenda Común](#) insta a profundizar en la solidaridad y a la « **renovación de nuestro contrato social**, adaptado a los desafíos de este siglo, considerado con la juventud y las generaciones futuras, y complementado por un **nuevo pacto global**».

Contexto

Existe una crisis mundial de la educación que se ha visto agravada por la pandemia de la COVID-19, la cual ha provocado una fuerte reducción del aprendizaje y un aumento considerable de las desigualdades en materia de educación a medida que se cerraban escuelas y disminuían los ingresos. Pero incluso antes de la COVID-19, en muchos países la mejora del acceso y la calidad de la educación iba a un ritmo tremendamente lento. La proporción estimada de niños de diez años que no saben leer una frase sencilla en los países de renta baja y media ha pasado de aproximadamente un 58 % a un 70 %.¹ Los avances logrados en el acceso durante los últimos veinte años han sufrido un retroceso a causa de la COVID-19: entre los más afectados por la crisis de la educación se encuentran los niños y jóvenes de hogares con bajos ingresos, cuya educación se ve interrumpida en mayor medida por las crisis humanitarias, estimados actualmente en 128 millones (frente a los 75 millones antes de la pandemia).² Las niñas han pagado a menudo un alto precio debido a la pandemia de la COVID-19: abandonar la escuela para dedicarse al cuidado de otras personas, verse obligadas a contraer matrimonio infantil o quedar expuestas a una mayor violencia de género.³

A nivel mundial nos estamos quedando muy cortos en la financiación de los objetivos educativos actuales, por no hablar de los retos del futuro. Está claro que necesitamos una acción colectiva transformadora en materia de financiación por parte de los gobiernos nacionales y de la comunidad internacional. Tenemos que entender todas las fuerzas que afectan a la financiación de la educación y todos los resortes que tenemos a nuestra disposición de forma colectiva para realizar la transformación.

A pesar del aumento de la inversión en educación en los últimos 15 años, no es suficiente. Antes de la pandemia, se estimaba que serían necesarios hasta 200.000 millones de dólares adicionales cada año para que el mundo estuviera en vías de conseguir el ODS 4 para 2030⁴; en la actualidad, esa cifra es aún mayor. Los conflictos violentos también han provocado un aumento de alumnos desplazados. El coste medio anual de proporcionar educación a todos los estudiantes refugiados en los países de acogida de renta baja, media-baja y media-alta representaría 4.850 millones de dólares.⁵

¹ Banco Mundial, Instituto de Estadística de la UNESCO, UNICEF, FCDO, USAID, BMGF y UNESCO, 2022, The state of global learning poverty: 2022 update.

² ECW. 2021. Delivering Quality Education to Children and Youth left furthest behind in crisis.

³ G7. 2021. Declaración sobre la educación de las niñas: recuperación de la COVID-19 y desbloqueo de la Agenda 2030.

⁴ Véase en Sandefur (ed.) 2022 una revisión reciente de los análisis de carencias.

⁵ Banco Mundial/ACNUR. 2021. The Global Cost of Inclusive Refugee Education.



NACIONES UNIDAS
CUMBRE SOBRE LA
TRANSFORMACIÓN
DE LA
EDUCACIÓN 2022

La inversión pública en educación, aunque aumentó en algunos casos de forma previa a la COVID-19, sigue siendo demasiado baja en la mayoría de los países. De media, los países de renta baja gastan el equivalente a 188 dólares en la educación de cada alumno, mientras que en los países de renta media-baja dicha cifra aumenta hasta los 894 dólares, en los de renta media-alta a los 2.488 dólares y en los de renta alta a los 8.133 dólares.⁶ Los gobiernos son los mayores financiadores de la educación en todos los casos. Durante la última década la inversión pública en educación ha crecido de forma constante, principalmente impulsada por el aumento del PIB, aunque la financiación de la educación como porcentaje de la renta nacional sólo se ha incrementado de forma significativa en los países de renta baja (del 3 % al 3,5 % del PIB).⁷

Sin embargo, la COVID-19 ha tenido una repercusión tanto alarmante como desigual en el acceso a la educación y en los presupuestos educativos. Los países se enfrentan a costes adicionales como consecuencia de la reapertura de las escuelas y su mantenimiento de forma segura ante la contracción de las economías y la creciente carga de la deuda. Sólo un tercio de los países ha aumentado los recursos públicos destinados a la educación en comparación con el curso anterior.⁸ Por término medio los países asignaron sólo el 3 % de sus paquetes de estímulo de la COVID-19 a la educación, aunque en los países de ingresos bajos y medios bajos la asignación fue inferior al 1 %.⁹ Sin embargo, en muchos países, el alto crecimiento demográfico seguirá ejerciendo una presión significativa sobre los sistemas educativos y los presupuestos gubernamentales durante los próximos 30 años.¹⁰

El aumento de la inversión pública en educación se ve limitado por el entorno y las políticas actuales de muchos países en el plano macroeconómico. En un número cada vez mayor de países, se destina al servicio de la deuda un porcentaje del gasto mayor que a la educación.¹¹ La baja proporción de los impuestos en relación con el PIB también puede indicar una carencia de los recursos necesarios incluso cuando los gobiernos asignan a la educación una parte justa del gasto nacional¹². Políticas macroeconómicas más amplias, como la austeridad presupuestaria, también pueden afectar al gasto en educación, sobre todo en lo que se refiere a la gestión de la escasez de profesores cuando se imponen restricciones salariales para el sector público.¹³ La actuación en estos ámbitos será esencial para transformar la financiación de la educación, pero debe ir acompañada de medidas para mejorar la eficacia, la equidad y la responsabilidad.

⁶ Datos extraídos de: [The Impact of the COVID-19 Pandemic on Education Financing \(worldbank.org\)](https://www.worldbank.org/)

⁷ Banco Mundial/UNESCO (Informe de seguimiento mundial). 2021. Observatorio de la financiación de la educación.

⁸ Ibid.

⁹ UNESCO. 2021. Uneven global education stimulus risks widening learning disparities.

¹⁰ Banco Mundial/UNESCO (Informe de seguimiento mundial). 2021. Observatorio de la financiación de la educación

¹¹ UNICEF, 2021, COVID-19 and the looming debt crisis, https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/Social-spending-series_COVID-19-and-the-looming-debt-crisis.pdf

¹² Sandefur (ed.) 2022 ibid.

¹³ ActionAid, 2021, Lxs ciudadanxs contra la austeridad: por qué hay que acabar con las limitaciones salariales del sector público [Lxs ciudadanxs contra la austeridad: Por qué hay que acabar con las limitaciones salariales del sector público | ActionAid International](https://www.actionaid.org/)



NACIONES UNIDAS
CUMBRE SOBRE LA
TRANSFORMACIÓN
DE LA
EDUCACIÓN 2022

Es importante que exista gasto de los hogares en educación, pero este puede ser muy inestable y debe complementarse con una inversión pública adecuada y progresiva. En la mayoría de los países, los hogares invierten en educación. Los hogares más ricos tienen mayor capacidad de inversión, mientras que el debilitamiento de las economías y el aumento de los precios tras la pandemia y la invasión de Ucrania han dificultado aún más la inversión en educación de los hogares más pobres. Si los gobiernos no compensan con una inversión pública sustancial y progresiva en educación a fin de reducir los costes de los hogares, los niños sufrirán situaciones muy injustas, lo que será negativo para la sociedad en general.¹⁴ Desgraciadamente, en lugar de compensar el retroceso del gasto de los hogares, la inversión pública en la educación de los niños del 20 % de hogares más pobres constituye sólo una cuarta parte de la inversión pública en el 20 % más rico. Es necesario que esta situación cambie y es urgente reafirmar el compromiso de ofrecer al menos 12 años de educación pública gratuita, así como una formación superior y de adultos asequible, con inversiones públicas destinadas a aumentar la equidad.¹⁵

El resto de fuentes de financiación de la educación tienen una importancia menor, excepto en algunos casos específicos, por ejemplo para la educación superior, técnica, profesional y de adultos. La Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) representa menos del 3 % del gasto general en educación (aproximadamente un 2 % en los países de renta media-baja y un 18 % en los de renta baja).¹⁶ De forma preocupante, la proporción de la AOD asignada a la educación se redujo de un 8,8 % en 2019 a un 5,5 % en 2020, y, con respecto a la ayuda humanitaria, la asignación se redujo de un 2,9 % en 2019 a un 2,5 % en 2021.¹⁷ Aunque la educación recibe importantes asignaciones de iniciativas filantrópicas privadas, estas son pequeñas en relación con las públicas.¹⁸

Existen argumentos morales, sociales y financieros de peso a favor de la protección de las asignaciones de recursos educativos básicos por parte de los donantes y los gobiernos nacionales. La pandemia de COVID-19 ha agravado el problema de la inadecuación de los presupuestos educativos nacionales y el estancamiento de los compromisos de AOD, lo que pone en peligro el logro de los objetivos del ODS 4 en muchos países, especialmente los más vulnerables.

Sinergias y armonización entre las vías de acción y sus subtemas

La vía de acción 5 sobre financiación se encuentra en estrecha sintonía con cada una de las otras vías de acción. Las recomendaciones de cada una de estas vías son importantes para determinar qué hay que financiar y qué mecanismos de financiación serán más eficaces. De los debates con otras vías se desprende

¹⁴ Ron Balsera, M., Dorsi, D. y Petersen, T. (2016). Ensuring mixed education systems comply with human rights. Informe para la Comisión Internacional sobre la Financiación de las Oportunidades de Educación Mundial.

<http://report.educationcommission.org/download/807>.

¹⁵ UNICEF. 2020. [Addressing the Learning Crisis: An urgent need to better finance education for the poorest children](#).

¹⁶ Banco Mundial/UNESCO (Informe de seguimiento mundial). 2021. Observatorio de la financiación de la educación

¹⁷ UNICEF/UNESCO/Banco Mundial. 2022. [Where Are We on Education Recovery](#).

¹⁸ OCDE. 2021. [Private Philanthropy for Development – Second edition: Data for Action](#). París



NACIONES UNIDAS
CUMBRE SOBRE LA
TRANSFORMACIÓN
DE LA
EDUCACIÓN 2022

que es necesario dar prioridad a una financiación a largo plazo, sostenible y predecible. Algunas de las implicaciones más significativas de los documentos de debate de las otras vías son:

- **Vía de acción 1 sobre escuelas inclusivas, equitativas, seguras y saludables:** Llegar a las personas más excluidas cuesta más per cápita, especialmente a las que viven en zonas remotas y a los niños con discapacidad. Para lograr un acceso equitativo es necesario comprometerse plenamente con la eliminación de los derechos cobrados a los usuarios, ya que, de lo contrario, los sistemas acaban estratificados por la capacidad de pago, corriendo el peligro de excluir, desfavorecer o estigmatizar a los grupos marginados. Hay que esforzarse por avanzar hacia una financiación más justa y sostenible a través de un sistema fiscal progresivo que se administre de manera eficaz. La universalización del acceso a una educación infantil gratuita y de calidad tiene una influencia decisiva en la equidad y la inclusión, aunque requiere una transformación en el volumen de financiación. La financiación pública también es crucial para garantizar un acceso equitativo a una educación superior de calidad, a la enseñanza y formación técnica y profesional (EFTP) y al aprendizaje permanente. En muchos contextos, son necesarias inversiones paralelas en la financiación de la sanidad y la protección social para lograr avances en materia de equidad, por lo que debemos centrarnos en la magnitud de los presupuestos gubernamentales en general y no sólo en la parte destinada a la educación.
- **Vía de acción 2 sobre aprendizaje y competencias para la vida, el trabajo y el desarrollo sostenible:** Una concepción más amplia del aprendizaje básico y un compromiso con el aprendizaje permanente exigen una ampliación audaz de la financiación. El compromiso con un enfoque integrado que tenga en cuenta la salud, el género, la inclusión social y unas políticas sólidas a lo largo de toda la vida reafirma la importancia de examinar las cuestiones sistémicas que afectan a la financiación del sector público en su conjunto, en lugar de centrarse únicamente en la educación. La educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía mundial activa están interrelacionadas (de ahí el papel fundamental de la meta 7 del ODS 4) y serán cada vez más importantes en la capacitación de los alumnos para que se conviertan en ciudadanos activos y cuenten con apoyo para construir sociedades sostenibles y pacíficas, respetando los derechos humanos, al tiempo que abordan las crisis económicas, ecológicas (clima y biodiversidad) y humanitarias. Por lo tanto, existen argumentos convincentes para que los sistemas educativos reciban una parte justa de la financiación de la lucha contra el cambio climático que apoye una transición justa.
- **Vía de acción 3: Docentes, enseñanza y profesión docente:** El profesorado es el coste más importante de cualquier presupuesto educativo -con una media del 75 % y a menudo superior al 90 %-, lo que afirma la importancia de centrarse en una financiación previsible y sostenible a través de los sistemas fiscales, en lugar de depender de las ayudas o préstamos tradicionales, que con demasiada frecuencia son a corto plazo e imprevisibles. La repercusión de las políticas macroeconómicas más amplias, en particular la utilización de las limitaciones de la masa salarial



NACIONES UNIDAS
CUMBRE SOBRE LA
TRANSFORMACIÓN
DE LA
EDUCACIÓN 2022

del sector público, puede afectar profundamente a la capacidad de los países para contratar más docentes (incluso cuando hay escasez) u ofrecerles mayor remuneración (incluso cuando los salarios son muy bajos). Es necesario eliminar estas limitaciones si queremos transformar la financiación de la educación. Por ello, los planificadores macroeconómicos deberían considerar como una clara prioridad la consecución de avances a medio y largo plazo en materia de educación (y sanidad).

- **Vía de acción 4 sobre aprendizaje y transformación digital:** Una revolución digital para la educación requiere una serie de inversiones prioritarias, a menudo empezando por las infraestructuras básicas, como la electricidad y la conectividad (que dependen de la adopción de un enfoque integral de las finanzas públicas). La apuesta por los recursos educativos abiertos (licencias y recursos de enseñanza-aprendizaje), gratuitos, accesibles y adaptables, supone una garantía para que los presupuestos públicos puedan soportar la presión. El apoyo del sector privado a los esfuerzos públicos puede desempeñar un papel importante cuando existe un compromiso compartido para garantizar la disponibilidad de material fundamental en una base de código abierto y que los gobiernos no se vean atrapados en contratos cerrados en los que se vuelven dependientes de proveedores específicos.

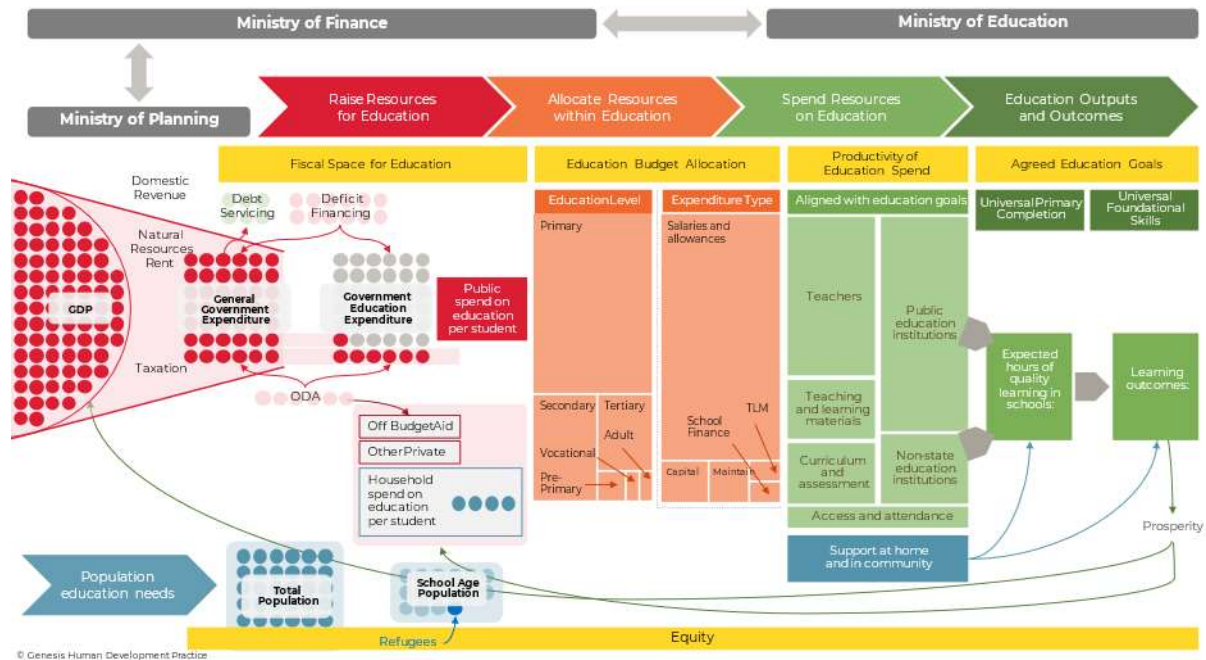
Las cuatro vías de acción apuntan a la necesidad urgente de una acción ambiciosa en materia de financiación pública de los sistemas educativos, adoptando un enfoque interministerial y multilateral que sea consciente de las interdependencias entre la educación y otros sectores como la salud, la nutrición, la energía, el género, etc. Es evidente que un cambio gradual no será suficiente. Necesitamos una transformación en la financiación de la educación. Para ello, es necesario superar el enfoque tradicional de la ayuda y los préstamos, y examinar el panorama general de las finanzas de la educación, comprendiendo todos los resortes de que disponen los gobiernos para transformar la financiación y todas las medidas que necesita la comunidad internacional para desencadenar una transformación. También significa asegurarse de que exista una vinculación entre la acción para aumentar el volumen de financiación de la educación y la acción en materia de equidad, eficiencia y rendición de cuentas, de modo que los nuevos recursos se asignen donde se necesitan y se utilicen para lograr la máxima repercusión.

¿En qué consiste la transformación?

El marco que se presenta a continuación ofrece una manera de identificar las oportunidades clave para transformar la financiación de la educación a corto, medio y largo plazo, adoptando una visión específica de cada país y de todo el sistema.



Figura 1: marco y puntos de entrada para la transformación



Es esencial una combinación de acciones para que los países puedan cumplir con la financiación del ODS 4: acciones sobre el volumen de financiación, equidad, eficiencia y rendición de cuentas. Aunque el aumento de la eficiencia y la equidad del gasto es importante, somos conscientes de que no será suficiente si no se adoptan nuevas medidas sustanciales sobre el volumen de recursos. Proponemos que los hilos que se exponen a continuación constituyan la **base de un nuevo pacto mundial sobre financiación de la educación que se presentará en la Cumbre sobre la Transformación de la Educación.**

Ámbito de actuación 1: Movilización de un número mayor de recursos

El volumen de recursos recaudados para la educación no es suficiente. Los ingresos nacionales constituyen con diferencia la mayor fuente de financiación de la educación y siguen siendo la vía más prometedora para movilizar recursos adicionales. En las últimas décadas, el crecimiento del PIB ha sido el mayor impulsor del aumento de recursos para la educación, lo cual seguirá teniendo gran importancia. En muchos países, sin embargo, también puede haber espacio para recaudar más ingresos en proporción al PIB y asignar un mayor porcentaje de los presupuestos gubernamentales a la educación. El aumento de la inversión pública en educación deberá complementarse con la mejora de la eficacia y la equidad de la asignación y el gasto en educación en la mayoría de los países con el fin de persuadir a los Ministerios de Hacienda y a los contribuyentes de la adecuada utilización de los recursos adicionales.



NACIONES UNIDAS
CUMBRE SOBRE LA
TRANSFORMACIÓN
DE LA
EDUCACIÓN 2022

En este ámbito tienen gran importancia las políticas macroeconómicas y los regímenes mundiales más justos en materia de comercio, inversión y fiscalidad. Asimismo, la comunidad internacional también puede desempeñar un papel destacado. Nuestro enfoque general de la financiación debe inscribirse en un marco que contemple soluciones universales, sostenibles y sistémicas, junto con un compromiso más profundo con el multilateralismo, la responsabilidad mutua y la solidaridad. Pedimos un enfoque de la financiación de la educación que abarque a todo el gobierno y a toda la comunidad internacional.

A continuación se indican algunos de los ámbitos clave en los que se podría actuar de forma transformadora *antes, durante y después de* la Cumbre, a fin de que la financiación de la educación logre una transformación y esté interconectada en colaboración con otros sectores y procesos para lograr avances estratégicos.

- **Medidas con respecto al porcentaje del presupuesto asignado:** En los casos en los que los gobiernos todavía no asignen entre el 15 % y el 20 % de los presupuestos nacionales a la educación, debe tratarse de renovar compromisos y realizar un seguimiento de los progresos realizados. Los firmantes de la Declaración de Jefes de Estado en 2021 demostraron que el aumento de la proporción de los presupuestos asignados a la educación puede liberar decenas de miles de millones de dólares para financiación. Sin embargo, aunque muchos países alcanzan o superan el 20 %, siguen sin disponer de recursos, dadas las reducidas dimensiones del «pastel» a repartir. Centrarse demasiado en las cuotas presupuestarias también provoca la competencia entre la educación y la sanidad y otros sectores (si bien los sectores sociales deberían centrarse en encontrar un terreno común, como ocurre, por ejemplo, con las medidas en materia de impuestos y deuda).
- **Medidas en el terreno fiscal:** Aumentar el porcentaje de los impuestos en relación con el PIB en cinco puntos porcentuales para 2030 es un objetivo ambicioso aunque razonable en muchos países, y constituye un componente esencial de la financiación de los ODS.¹⁹ De esta forma, se podría duplicar el gasto en educación y sanidad (e incluso más en la mayoría de los países).²⁰ En el contexto de crisis del coste de la vida es necesario hacer hincapié en **impuestos progresivos** - para que la carga recaiga en los que más pueden pagar (la renta y el patrimonio de las personas y empresas más acomodados). Aunque es fundamental centrarse en el 0,1 % y el 1 % más ricos, un sistema más justo también trasladará parte de la carga al 10 % o 20 % más acomodado a fin de crear un sistema más equitativo. También se reconoce cada vez más la necesidad de aumentar los impuestos **de forma que se tenga en cuenta el género** para apoyar el gasto en educación con perspectiva de género. Por supuesto, cada país determinará de forma diferente el equilibrio

¹⁹ Gaspar, V., et al, 2019, 'Fiscal Policy and Development: Human, Social, and Physical Investment for the SDGs', *nota de debate del personal del FMI*. <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2019/01/18/Fiscal-Policy-and-Development-Human-Social-and-Physical-Investments-for-the-SDGs-46444>

²⁰ [Who Cares for the Future: finance gender responsive public services! | ActionAid International](#) Entre los países que han aumentado con diligencia el porcentaje de los impuestos en relación con el PIB en los últimos años se encuentran Nepal, Mongolia, Bolivia, Mozambique, Georgia y Camboya



NACIONES UNIDAS
CUMBRE SOBRE LA
TRANSFORMACIÓN
DE LA
EDUCACIÓN 2022

exacto de los impuestos utilizados y la escala de ambición. Las acciones nacionales en este ámbito deben ir acompañadas de **acciones internacionales** para acordar un registro mundial de activos, reducir los flujos financieros ilícitos, acabar con los paraísos fiscales y apoyar un proceso representativo e inclusivo de la ONU para establecer normas fiscales mundiales.²¹ Aunque los impuestos asignados a la educación (como los de Ghana, Nigeria, Brasil, China e India) pueden contribuir al éxito, es necesario hacer un esfuerzo para garantizar la evaluación comparativa de las asignaciones fiscales existentes a la educación, de modo que los nuevos impuestos conduzcan a un aumento de los ingresos. Un régimen fiscal más eficaz y progresivo también puede ayudar a profundizar en la responsabilidad de la forma en que se gastan los recursos.²² La conexión de aquellos que actúan en el ámbito impositivo y de educación (como en la [Tax and Education Alliance](#) financiada por la GPE) también puede contribuir a garantizar que el aumento de los ingresos fiscales se traduzca en un aumento de las asignaciones para educación.

- **Medidas sobre el servicio de la deuda:** Adopción de medidas internacionales audaces respecto de la crisis de deuda y la arquitectura de la deuda mundial, de modo que el servicio de la deuda no impida a los países ampliar el gasto en educación, es otro ámbito fundamental. Demasiados países gastan más en el servicio de la deuda que en educación (o sanidad), aunque en la actualidad una parte importante de la deuda externa está en manos de acreedores privados.²³ No puede ser más evidente la urgencia de actuar sobre la deuda para financiar la educación y existen razones de peso para renovar la movilización sobre los canjes de deuda por educación, aprovechando las conclusiones extraídas de experiencias pasadas.²⁴ Es obvio que hay que acelerar urgentemente las medidas de renegociación de la deuda e incluso de condonación de esta para los países en crisis. Deben priorizarse los países que gastan más en el servicio de la deuda que en educación permitiendo su acceso a un nuevo [mecanismo de resolución de la deuda y un enfoque de préstamos y empréstitos responsables](#).
- **Medidas sobre derechos especiales de giro (DEG):** Podría lograrse un aumento inmediato del gasto en educación (y sanidad) si el directorio del FMI acordara emitir otra ronda de [derechos especiales de giro](#) - basándose en el ejemplo de los 650.000 millones de dólares emitidos en plena COVID-19. Esto podría aumentar sustancialmente la liquidez en los países de bajos ingresos (en la medida en que se les asignen DEG). Existen [argumentos de peso](#) para una asignación mucho mayor -de 3 billones de dólares- con un mecanismo más sólido de redistribución incondicional de dichos DEG²⁵ a los países que los necesitan para invertir en educación (y salud).

²¹ En mayo de 2022 fue convocada una [Convención de las Naciones Unidas sobre fiscalidad](#) por los [Ministros de Hacienda africanos](#).

²² [Estado de la justicia fiscal 2021 - Red para la Justicia Fiscal](#) página 21

²³ [Estadísticas de la deuda internacional 2022 \(worldbank.org\)](#)

²⁴ Se puede aprender de las experiencias, como las de El Salvador y España, Camerún y Francia, Indonesia y Alemania).

²⁵ [Special Drawing Rights: The Right Tool to Use to Respond to the Pandemic and Other Challenges - Centro de Investigación en Economía y Política \(cepr.net\)](#)



NACIONES UNIDAS
CUMBRE SOBRE LA
TRANSFORMACIÓN
DE LA
EDUCACIÓN 2022

- **Medidas en materia de austeridad:** La financiación de la educación se ve a menudo socavada por las políticas de austeridad emprendidas. A este respecto, existe una preocupación generalizada por un rápido [retorno a la austeridad](#) tras la COVID-19. Los Ministerios de Hacienda necesitan urgentemente eliminar las limitaciones de la masa salarial del sector público para facilitar el aumento de las asignaciones presupuestarias al sector de la educación, especialmente en los países con escasez de docentes y una población en crecimiento. Los profesores constituyen el grupo más numeroso en la mayoría de [los salarios del sector público](#) por lo que las limitaciones generales bloquean directamente los avances en la contratación de estos profesionales, incluso en situaciones de escasez.²⁶ El FMI podría dar un paso adelante en las negociaciones del artículo IV, animando activamente a los países con escasez de docentes a aumentar el porcentaje del PIB destinado a la masa salarial del sector público (al tiempo que los gobiernos se comprometen a aumentar el número de profesores o a mejorar sus condiciones profesionales). La Cumbre podría pedir al FMI, al Banco Mundial y a los Ministerios de Hacienda que modifiquen su enfoque en torno a los gastos salariales y apoyen una mayor asignación de fondos a los salarios de los docentes a nivel nacional.
- **Medidas sobre los paradigmas:** Parlamentos y parlamentarios, gobiernos y ministerios de finanzas deben tratar el gasto en educación como una "inversión" estratégica y no como un mero "consumo". Es necesario buscar formas creativas de registrar explícitamente y tener en cuenta los beneficios a largo plazo de la inversión en educación dentro de los ciclos económicos y políticos a corto plazo. Según apuntan estudios recientes, duplicar las inversiones en educación, sanidad y sector social podría crear hasta 269 millones de nuevos empleos de aquí a 2030.²⁷ También indican que la inversión en los primeros años de la educación y el avance hacia un sistema de salud, educación y atención infantil universal, de alta calidad y asequible pueden suponer un beneficio para la sociedad de hasta 17 dólares por cada dólar invertido.²⁸ Las inversiones en educación contribuyen a reducir las desigualdades, la pobreza (incluida la infantil) y la dependencia de la asistencia social; igualan las oportunidades educativas; aumentan la equidad de género y ayudan a ampliar la base fiscal.²⁹ Ahora es el momento de cambiar tanto la mentalidad como las prácticas en torno a la consideración del gasto en educación, por ejemplo, estableciendo nuevas normas o directrices contables que el FMI podría defender y modelar con los Ministerios de Hacienda. Nuestro llamamiento es claro: Los ministros de Hacienda deben

²⁷ Informe de política del Secretario General "[Invertir en empleo y protección social para erradicar la pobreza y lograr una recuperación sostenible](#)"

²⁸ Hemerijck, A., et al, 2020, Social Investment Now! https://feps-europe.eu/wp-content/uploads/downloads/publications/editing%20of%20a%20study-%20public%20investment%20now_12%20-%20pp%20%20links.pdf

²⁹ WHO, "[Investment for health and well-being: a review of the social return on investment from public health policies to support implementing the Sustainable Development Goals by building on Health 2020](#)", Dyakova M, Hamelmann C, Bellis MA, Besnier E, Grey CNB, Ashton K et al., 2017



NACIONES UNIDAS
CUMBRE SOBRE LA
TRANSFORMACIÓN
DE LA
EDUCACIÓN 2022

buscar la forma de empezar a considerar sistemáticamente el gasto en educación como una inversión y no como mero consumo.

- **Medidas sobre diálogo:** Los Ministerios de Educación y los Ministerios de Hacienda deben dialogar con regularidad sobre las cuestiones estratégicas de financiación que afectan a la educación. En este sentido, se necesita urgentemente un diálogo similar a nivel mundial que permita a la comunidad educativa participar de forma proactiva y tener voz en las negociaciones mundiales clave que afectan a los impuestos, la deuda y la austeridad. Habrá que buscar nuevos procesos, prácticas e incentivos que fijen una nueva forma de diálogo a nivel nacional e internacional, en particular, una mayor colaboración entre los Ministerios de Hacienda y los de Educación (así como una mayor interacción con los Ministerios de Sanidad).
- **Medidas sobre los préstamos en condiciones favorables:** Aumentar la parte de la financiación en condiciones favorables para que el 15-20 % de las carteras se destinen a la educación podría tener un efecto transformador. El BAD ya se ha comprometido a aumentar el porcentaje de su cartera para educación del 5 % al 10 %, aunque el avance hacia el 15 % como mínimo para igualar la parte prevista de los presupuestos nacionales para educación sería una base útil de un pacto mundial justo. La búsqueda de formas innovadoras de combinar los préstamos en condiciones favorables para la educación (por ejemplo, de la AIF) con subvenciones (por ejemplo, de la GPE) podría, a través de mecanismos de alivio de la deuda, crear aumentos significativos en el espacio fiscal para los gobiernos a largo plazo, estimulando la adicionalidad de los recursos públicos asignados a la educación. Para que la intervención sea oportuna y eficaz, los paquetes de financiación deben basarse en las modalidades operativas existentes de las instituciones coordinadoras, dirigirse en primer lugar a los países más marginados, donde existe una mayor pobreza de aprendizaje y donde los hogares soportan una carga desproporcionada del gasto en educación, lo que alimenta la desigualdad. Además de los organismos multilaterales, los Bancos Públicos de Desarrollo están incorporando cada vez más inversiones sociales en su cartera de inversiones.³⁰ [El Servicio Financiero Internacional para la Educación \(IFFEd\)](#) es otro ejemplo innovador de un vehículo de financiación que tiene como objetivo conseguir un aumento significativo de la financiación de la educación para los países de renta media a través de los bancos regionales de desarrollo.
- **Medidas sobre ayuda:** Es hora de que el gasto de la ayuda se corresponda con el compromiso previsto por los gobiernos nacionales de destinar a la educación entre el 15 % y el 20 % del gasto. Puede lograrse una transformación si se parte del objetivo establecido del 0,7 % del PNB para la ayuda y se aumenta la parte asignada a la educación en los países que más lo necesitan. Actualmente, la ayuda a la educación está sufriendo un retroceso (del 8,8 % en 2019 al 5,5 % en 2020,³¹ a pesar de que algunos donantes como la CE están aumentando sus compromisos (del 7 % al 13 %). La Cumbre debería ser el momento de una reevaluación fundamental del papel crucial

³⁰ Véase también <https://financeincommon.org/>

³¹ UNICEF/UNESCO/Banco Mundial. 2022. [Where Are We on Education Recovery.](#)



NACIONES UNIDAS
CUMBRE SOBRE LA
TRANSFORMACIÓN
DE LA
EDUCACIÓN 2022

de la educación dentro de los presupuestos de ayuda, reflejando la opinión pública en la mayoría de los países donantes de que la educación y la salud son las dos principales prioridades del gasto en ayuda. Este punto de referencia indicativo podría extenderse también a la parte de la ayuda humanitaria que se destina a la educación. Una mayor adecuación y armonización de los esfuerzos de ayuda, detrás de los planes y sistemas nacionales, donde se reafirmen los principios de eficacia de la ayuda, es igualmente importante para que dicha ayuda desempeñe un papel constructivo a la hora de abordar el déficit de financiación de la educación. Mecanismos multilaterales como la Asociación Mundial para la Educación (GPE) y la Educación no puede esperar (ECW) son ejemplos positivos para garantizar una mejor coordinación de la ayuda y ésta llegue a los países que más la necesitan.

- **Medidas sobre la financiación en materia climática:** Existen razones de peso para destinar una parte justa de la financiación del clima y el medio ambiente a la educación. La crisis climática está perturbando la educación en un número cada vez mayor de países y contextos, pero la educación también tiene un papel fundamental en la respuesta a la crisis. La educación y el desarrollo de competencias serán fundamentales para gestionar los efectos sociales y económicos de la transición de un sistema energético impulsado por combustibles fósiles a otro basado principalmente en energías renovables. El aprendizaje permanente será de especial importancia para ayudar a las personas y a los gobiernos a adaptarse al cambio climático y a otros retos ecológicos, aviniéndose a nuevos entornos y medios de vida, aprendiendo nuevas habilidades y convirtiéndose en ciudadanos mundiales activos que disponen de los conocimientos y las habilidades necesarias para cambiar vidas y estilos de vida a fin de contribuir al desarrollo sostenible. En la actualidad, casi ninguna financiación relacionada con el clima apoya los sistemas educativos, situación que es necesario cambiar.

La Cumbre puede transformar el panorama de la financiación de la educación buscando nuevos compromisos en cada uno de los ámbitos mencionados y elaborando un *pacto mundial para la recuperación de la educación* que conecte el aumento de los compromisos nacionales con la acción internacional en cuestiones que afectan a la financiación de la educación. Este nuevo pacto también tendría que incluir compromisos para mejorar la equidad y la eficiencia del gasto en educación y mejorar los datos de financiación, como se indica a continuación.

Ámbito de actuación 2: Aumentar la equidad y la eficiencia

A los **ojos de los Ministerios de Hacienda, los líderes políticos y los contribuyentes, la credibilidad de los recursos adicionales y de un nuevo pacto mundial sobre financiación de la educación depende de la eficacia con que se utilicen los recursos educativos.** Esto significa asignar y gastar los recursos de manera eficiente y equitativa, de forma que impulsen el progreso hacia objetivos educativos. Implica también eliminar la corrupción y el mal uso de los recursos, ya sea garantizando la exactitud de los datos de las nóminas o reforzando los sistemas de rendición de cuentas a nivel escolar, de distrito y nacional. La forma en que las asignaciones se traducen en resultados depende de cuestiones sistémicas, en particular de la



NACIONES UNIDAS
CUMBRE SOBRE LA
TRANSFORMACIÓN
DE LA
EDUCACIÓN 2022

eficacia de la planificación y la gestión de la educación, las normas y las creencias, incluido en lo relativo al abandono, la repetición y el tiempo dedicado a las clases y la enseñanza. Es necesario un despliegue de recursos para maximizar la armonización en torno a las dimensiones básicas de la educación, como los profesores profesionales, los materiales de enseñanza y aprendizaje, los planes de estudio y las evaluaciones; la gestión de las instituciones educativas públicas y los marcos reguladores de la responsabilidad pública (que deben ser asumidos por todos los proveedores y actores de la educación, independientemente de su estatus: público o privado); así como el apoyo a los alumnos para que accedan a la educación a través de las instituciones o en casa. De este modo, se puede avanzar hacia "Un nuevo contrato social para la educación", tal y como propugna la Comisión Internacional sobre los Futuros de la Educación.

Un amplio abanico de actores no estatales educa a más de 350 millones de niños,³² por lo que es necesario realizar esfuerzos para integrar a algunos de estos actores en un sistema coherente y bien regulado que cumpla con las obligaciones del Estado en torno al derecho a la educación.³³ El Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2021/22 insta a los gobiernos a considerar todas las instituciones, los estudiantes y los profesores como parte de un único sistema. Las normas, la información, los incentivos y la responsabilidad deben ayudar a los gobiernos a proteger, respetar y cumplir el derecho a la educación de todos, sin apartar la vista de los privilegios o la explotación. Hay que abordar la disparidad en los procesos educativos, los resultados de los alumnos y las condiciones de trabajo de los profesores. Muchos gobiernos y actores internacionales muestran gran preocupación por las escuelas con fines de lucro, ya que representan un serio desafío para la equidad de los sistemas educativos. Sin embargo, los agentes no estatales pueden desempeñar un importante papel complementario para llegar a las comunidades más marginadas, como los niños con discapacidad, siempre que estén bien diseñados y planificados de forma coherente con la oferta pública.

En todos los países, mediante un enfoque interministerial, se debe apoyar a los Ministerios de Educación y a los de Hacienda para que identifiquen y aborden la ineficacia y la falta de equidad en el gasto tanto actual como nuevo, de modo que resulte convincente la justificación y el uso de los recursos educativos adicionales y no se produzca una mayor ineficacia (incluidas las fugas). La Cumbre debe abogar por el desarrollo y el despliegue efectivo de iniciativas que ayuden a los Ministerios de Educación y de Hacienda a lograrlo, por ejemplo, proporcionando "cajas de herramientas" con una gama de productos y métodos que puedan utilizarse de forma relevante y sólida en su contexto.

- **Actuación en todos los niveles educativos** (desde la primera infancia hasta la primaria, pasando por la secundaria, la terciaria, la profesional y la de adultos): El ODS 4 abarca compromisos en todos los niveles. La mayoría de los países destinan la mayor parte de los recursos a la educación primaria y secundaria, aunque quizás de forma inevitable gastan más por alumno en el nivel

³² Crawford y Hares 2021. The impact of private schools, school chains and PPPs in developing countries. Documento de referencia del Seguimiento de la Educación en el Mundo

³³ [The Abidjan Principles](#)



NACIONES UNIDAS
CUMBRE SOBRE LA
TRANSFORMACIÓN
DE LA
EDUCACIÓN 2022

terciario. Un principio de universalismo progresivo daría prioridad a la inversión pública para lograr una educación infantil universal y sensible a la equidad, donde los niños más pobres están más infrarrepresentados. Posteriormente, aumentar gradualmente las asignaciones a niveles más altos cuando la cobertura se acerque a la universalidad en los niveles más bajos, manteniendo una atención constante con respecto a los niños más pobres y vulnerables³⁴. Cada vez existe un mayor consenso sobre la importancia de la educación de la primera infancia, que puede suponer una transformación en lo que respecta a la mejora de la equidad en otros niveles, aunque en muchos países la oferta está fragmentada y las subvenciones públicas no suelen dirigirse a los más necesitados. La educación de adultos a menudo no se considera prioritaria, pero en un contexto donde las economías y sociedades están en cambio constante, puede necesitar una atención renovada en el marco del aprendizaje permanente, en particular cuando un gran número de adultos no ha recibido educación básica de pequeños y tiene dificultades con las competencias básicas, como la alfabetización. El [Marco de Acción de Marrakech](#) de la CONFINTEA, de junio de 2022, ofrece un punto de referencia útil, ya que expone la necesidad de una acción ambiciosa en materia de financiación del aprendizaje de adultos. También se descuida la provisión a jóvenes adultos de la información y las herramientas necesarias para hacer una transición satisfactoria del mundo académico al laboral. También pueden extraerse conclusiones de utilidad de la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior de 2022, convocada para establecer una hoja de ruta para la educación superior en la próxima década y dar forma al [futuro](#) de esta. Existe una **interdependencia entre las inversiones** en todos los niveles de la educación, lo que deja patente la importancia fundamental de contar con un enfoque sistémico del sector de la educación para la planificación y la presupuestación.

- **Medidas sobre las clasificaciones del gasto** (recurrentes, salarios, capital): La mayor asignación de gastos por funciones en la mayoría de los presupuestos de educación - casi siempre por encima del 75 % y a menudo más del 95 % - se destina a salarios y prestaciones. Siempre debe ser una prioridad absoluta la garantía de un número suficiente de profesores profesionales con un salario y unas condiciones decentes, ya que no hay nada más importante para un aprendizaje de calidad que unos docentes de calidad. Resulta fundamental garantizar que cada dimensión de un sistema educativo se tenga en cuenta cuidadosamente en los planes, presupuestos y ejecución del sector educativo: que el gobierno establezca prioridades claras para todo, desde el gasto en profesores y el desarrollo profesional hasta la inversión en materiales de enseñanza y aprendizaje, la reforma del plan de estudios y la evaluación, las instituciones educativas (y su regulación), los programas especializados para apoyar el acceso y la respuesta a la crisis. Serán necesarios programas bien diseñados en cada área para garantizar que los recursos se asignen y utilicen de forma eficaz.
- **Medidas sobre las regiones** (a nivel internacional y en los países): Los recursos suelen concentrarse en las zonas urbanas frente a las rurales, así como en las provincias o distritos más

³⁴ UNICEF, Financing Education Recovery: A Piece of Cake, pendiente de publicación



NACIONES UNIDAS
CUMBRE SOBRE LA
TRANSFORMACIÓN
DE LA
EDUCACIÓN 2022

ricos, donde se da un control ciudadano o presión pública más activos. Una prioridad debe ser la inversión de forma equitativa en todo el país. Esto es igualmente importante para las asignaciones de ayuda, que siguen concentrándose en relativamente pocos países en función de relaciones históricas o coloniales y no en la necesidad de los países de menor renta o de los que se enfrentan a circunstancias especiales, como los pequeños estados insulares. En comparación con la ayuda bilateral, la ayuda multilateral, especialmente a través de la GPE y la ECW, ha tenido más éxito a la hora de llegar a los países de menor renta y a los más necesitados.³⁵

- **Medidas sobre grupos excluidos y vulnerables:** En todos los países existen categorías claras de niños que tienen más probabilidades de ser excluidos de la educación, porque son niñas o niños con discapacidades o porque provienen de comunidades remotas, minoritarias, migrantes o de refugiados.³⁶ El seguimiento de la equidad del gasto por alumno para los grupos más desfavorecidos, utilizando herramientas como el análisis de incidencia de beneficiarios, puede lograr un efecto transformador, al igual que el reconocimiento de que algunos grupos necesitarán un gasto por alumno significativamente mayor para tener las mismas oportunidades en la educación, sobre todo los niños con discapacidades. Si se desea mejorar la equidad, resulta imprescindible disponer de datos desglosados y un enfoque multidisciplinar. También existe una importante dimensión intergeneracional, ya que los niños de hogares analfabetos necesitan más apoyo y presupuestos más elevados, así como programas de aprendizaje de adultos bien diseñados e interconectados dentro de sus comunidades. La descentralización de los recursos puede ayudar a una inversión más eficiente y matizada siempre que el Estado central siga ejerciendo un destacado papel redistributivo para apoyar a los territorios más desfavorecidos.
- **Medidas para vincular la planificación y la presupuestación del sector:** Los Ministerios de Educación señalan como principales retos la vinculación de los planes sectoriales con los presupuestos y la garantía de una medición eficaz de los resultados son los principales retos. Un paso importante, en caso de que no exista, consistiría en garantizar que los planes de educación cuenten con estrategias de financiación claras y realistas, con sólidas producciones de costes e ingresos. Un despliegue meditado del conjunto de herramientas, si se adapta realmente a las necesidades del país, puede contribuir a mejorar la solidez de la planificación y la ejecución de la financiación de la educación. En los países que acogen a los refugiados, sigue siendo fundamental disponer de un mayor apoyo para armonizar la planificación, la financiación y la oferta de enseñanza a los niños refugiados para su inclusión en los sistemas educativos nacionales. La provisión de un apoyo financiero predecible, a largo plazo y plurianual a los países de acogida,

³⁵ Por ejemplo, Mitchell, Hughes y Calleja 2021. QuODA 2021: Aid Effectiveness isn't dead yet. <https://www.cgdev.org/blog/quoda-2021-aid-effectiveness-isnt-dead-yet>

³⁶ Unterhalter, E., Robinson, L. y Balsera, M. (2020). The politics, policies and practices of intersectionality: Making gender equality inclusive and equitable in and through education. Documento de referencia elaborado para el *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo: informe sobre género*.



NACIONES UNIDAS
CUMBRE SOBRE LA
TRANSFORMACIÓN
DE LA
EDUCACIÓN 2022

basado en planes de educación que incluyan a los refugiados, puede incentivar a los gobiernos a satisfacer las necesidades educativas de los refugiados, tal y como se contempla en el [Pacto Mundial sobre los Refugiados \(GCR\)](#), por sus siglas en inglés).

- **Medidas sobre la gestión de las finanzas públicas y la capacidad de ejecución:** La productividad del gasto está estrechamente relacionada con los sistemas existentes para la gestión de las finanzas públicas y la capacidad de ejecución, lo que puede reflejarse de forma más evidente en las tasas de ejecución presupuestaria. Asimismo, los sistemas de gestión de las finanzas públicas pueden limitar el grado de descentralización del gasto, lo que puede ser un factor clave para la eficiencia de este. A corto plazo, los países tienen que aumentar la transparencia y mecanismos de rendición de cuentas de los sistemas de gestión de las finanzas públicas, así como identificar y solucionar los cuellos de botella existentes en estos que limitan la eficacia del gasto en educación y la prestación de servicios, como los retrasos en la adjudicación de contratos de construcción, las ineficiencias en las nóminas o los procesos de asignación subnacionales o dentro de cada sector.

Ámbito de actuación 3: Datos y rendición de cuentas en materia de financiación de la educación

La elaboración de políticas basadas en pruebas requiere **datos suficientes, sistemáticos y fiables sobre el gasto en educación**, su distribución y su eficacia. Lo anterior resulta crucial para profundizar en la responsabilidad tanto de los gobiernos como de las agencias donantes. Desgraciadamente, en muchos países de ingresos bajos y medios, no se recogen con frecuencia datos sobre la financiación de la educación, y en algunos ni siquiera se recopilan ni están disponibles. Incluso cuando se recogen datos, éstos pueden ser parciales o incompletos y de baja calidad, por lo que no pueden utilizarse eficazmente para informar la toma de decisiones. Por ejemplo, en muchos países en desarrollo, los datos no están desglosados por sexo ni por tipo de vulnerabilidad.

- **Medidas sobre la disponibilidad y la coherencia de los datos:** En muchos países existe una disponibilidad reducida de datos de buena calidad sobre los indicadores básicos de gasto. Ello puede dificultar el seguimiento de los niveles generales de financiación y la determinación de cómo se utilizan dichos fondos. Además, incluso cuando se cuenta con datos, es raro que se disponga del desglose de la forma en que se utilizan esos fondos (por ejemplo, gastos de capital o corrientes, salarios o instalaciones, etc.). También es necesario **recopilar más y mejores datos sobre el gasto de los hogares en educación**, especialmente en los países de ingresos bajos y medios, reconociendo que esto puede ser a menudo un indicador del carácter regresivo en la forma de financiar la educación. También existen diversos ámbitos de supervisión financiera que suponen un desafío para los países de renta alta.
- **Medidas sobre la inmediatez de los datos:** No se dispone de forma sistemática de información en tiempo real sobre los cambios presupuestarios, de gran importancia para poder realizar un



NACIONES UNIDAS
CUMBRE SOBRE LA
TRANSFORMACIÓN
DE LA
EDUCACIÓN 2022

seguimiento y responder a las crisis. La creación de capacidad de recuperación y la actualización e información oportuna sobre el presupuesto de educación deben ser una prioridad especial en los países propensos a las crisis.

- **Medidas sobre la capacidad para utilizar los datos:** Los costes sociales y económicos de las políticas educativas fallidas son elevados, por lo que resulta esencial que los gobiernos dirijan la inversión de forma correcta y eficiente para obtener mejores resultados. Esto depende de la **capacidad de entender los presupuestos educativos, de utilizar los datos de financiación de la educación y de entablar un diálogo estratégico** sobre el gasto en educación. Dicha capacidad debe mejorarse a todos los niveles. Tal actuación debe empezar desde el nivel de la escuela, con directores y órganos de gobierno capaces de tomar decisiones sobre asignaciones de manera informada y apoyándose en datos empíricos. La transparencia ante las comunidades locales y los padres puede tener un efecto transformador. Asimismo, es necesario en el ámbito del distrito y en cada uno de los niveles del sistema, de modo que los responsables de los presupuestos en los diferentes niveles comprendan la eficacia de las distintas asignaciones para mejorar la eficiencia y la equidad. Los datos financieros deben estar disponibles junto a otra información crucial para que los ciudadanos puedan tomar decisiones informadas y responsables.
- **Medidas sobre los datos para la responsabilidad internacional:** La mejora de los datos puede respaldar la mejora de un gran número de relaciones de responsabilidad en el ámbito de la educación, así como el diseño de mecanismos de rendición de cuentas que guarden consonancia con el contexto y promuevan la confianza entre los socios. Se puede apoyar a los ciudadanos, a las OSC y a los parlamentos para que accedan a datos educativos de mejor calidad con el fin de exigir a los Ministerios de Hacienda y de Educación que rindan cuentas sobre los recursos educativos y para que examinen y aprueben los presupuestos educativos. Unos sistemas nacionales de rendición de cuentas eficaces en el ámbito de la educación deberían permitir que los donantes externos confíen en la utilización adecuada de los recursos educativos, lo que les permitiría pasar del "control" a la "solidaridad" en su apoyo a la educación. Los Ministerios de Hacienda y de Educación también pueden utilizar datos mejores para mantener debates de mayor calidad. Los Estados miembros deben participar más plenamente en el proceso de evaluación comparativa del ODS 4. Debe reforzarse la rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los compromisos de ayuda a la educación, en consonancia con el punto de referencia mínimo propuesto del 15 %, y armonizarse con la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo. Por último, también debería ser objeto de seguimiento la financiación de las acciones prioritarias coordinadas que surjan de la Cumbre en el marco de cada una de las otras cuatro vías de acción y los socios deberían utilizar los resultados para fomentar una cultura de responsabilidad compartida.



NACIONES UNIDAS
CUMBRE SOBRE LA
TRANSFORMACIÓN
DE LA
EDUCACIÓN 2022

Conclusión: Un nuevo pacto mundial para la financiación de la educación

Las otras cuatro vías de acción de la Cumbre (sobre equidad e inclusión, competencias y desarrollo sostenible, docentes y digitalización) exponen con mayor claridad **lo que** hay que financiar para transformar los sistemas educativos de cara al futuro. Además, en **el anexo 1** se incluyen ejemplos claros en los que existen datos empíricos creíbles de buenas inversiones desde el punto de vista financiero. Nos hemos centrado en **cómo** aumentar la financiación y en la forma de garantizar que los fondos se utilicen de manera equitativa, eficiente y responsable. En las próximas semanas profundizaremos en el intercambio con las otras vías para garantizar la coherencia entre este y otros documentos de debate, aunque ya se están perfilando nuestras principales recomendaciones sobre financiación. En el **anexo 2** puede consultarse la lista de buenas prácticas existentes en materia de financiación de la educación recopiladas hasta la fecha. Sin embargo, buscamos una gama más diversa de ejemplos, más allá de los propuestos por los organismos multilaterales.

En resumen, un enfoque integral para aumentar la financiación de la educación depende del aumento de los siguientes cuatro aspectos:

- El **tamaño** de los presupuestos públicos en general (determinado por los impuestos, la deuda, las macropolíticas, el comercio, etc.)
- La **parte** de los presupuestos nacionales dedicada a la educación (al menos el 15-20 %)
- La **sensibilidad** de las asignaciones presupuestarias en materia de educación, impulsada por un enfoque basado en la equidad y la eficiencia
- La **supervisión** del gasto en educación en el presupuesto: de esta forma, se lleva a cabo un seguimiento de los recursos, especialmente en las comunidades más desfavorecida, se mejora la calidad de los datos y se aumenta la capacidad de utilizarlos.

A partir de ahí, podemos empezar a enmarcar el nuevo pacto mundial sobre educación que se presentará en la Cumbre. Aunque no se han ultimado todos los aspectos, esto marca una dirección y confirma un nuevo compromiso para transformar la financiación de la educación. Un nuevo pacto mundial podría implicar lo siguiente (en lo que se trabajará en las próximas semanas):

Cuando los países se comprometen a aumentar la parte, el tamaño, la sensibilidad y el control de los presupuestos de educación a través de:

- Aumentar su gasto interno en educación (lo que supone un aumento del gasto por alumno), por ejemplo, mediante la ampliación de los ingresos fiscales progresivos o las cuotas presupuestarias para la educación;
- Asignar ese gasto de forma más equitativa y eficiente hacia una educación de calidad para todos; y
- Realizar un seguimiento e informar de su gasto de forma desglosada y sistemática.



NACIONES UNIDAS
CUMBRE SOBRE LA
TRANSFORMACIÓN
DE LA
EDUCACIÓN 2022

La comunidad internacional se comprometerá igualmente a apoyar los cuatro aspectos indicados mediante lo siguiente:

- Dar prioridad a medidas mundiales en materia fiscal, apoyar las reformas internacionales que puedan ayudar a los países a ampliar la relación entre impuestos y PIB de forma rápida y progresiva, cambiar el diálogo del FMI a nivel de país para ser más audaz y progresivo en las reformas fiscales y avanzar para garantizar que las normas mundiales se establezcan a través de procesos justos, por ejemplo, mediante el apoyo a una Convención Fiscal de la ONU;
- Apoyar las medidas en materia de deuda en relación con los países que gastan más en el servicio de la deuda que en educación, buscar nuevas soluciones y mecanismos que puedan desbloquear la financiación y avanzar en el caso de nuevos DEG o reasignación de DEG;
- Instar al FMI y a otras instituciones internacionales a que eliminen los obstáculos, como las limitaciones salariales del sector público, que impiden aumentar el gasto en educación, y a que defiendan políticas que permitan una nueva contratación significativa de profesores profesionales allí donde haya escasez;
- Crear nuevas normas y fórmulas que ayuden a los Ministerios de Hacienda y a los Gobiernos en su conjunto a tener en cuenta el rendimiento a largo plazo de la inversión en educación, de modo que el gasto en educación no se considere meramente un consumo;
- Aumentar la ayuda a la educación y la disponibilidad de préstamos en condiciones favorables para la educación hasta al menos el 15 % de las carteras y asignarlos a los países donde más se necesitan;
- Transformar el diálogo sobre la financiación de la educación para reconocer sistemáticamente la importancia de la financiación nacional y de la acción internacional que puede apoyar dicha financiación nacional.

Acordar un nuevo enfoque colectivo para la financiación de la educación de los refugiados y otros educandos desplazados por las catástrofes climáticas. Esto debe abordar las distintas necesidades educativas de los niños desplazados y refugiados. Además, hay que esforzarse por conectar mejor el apoyo humanitario a la educación y el apoyo al desarrollo a largo plazo.



NACIONES UNIDAS
CUMBRE SOBRE LA
TRANSFORMACIÓN
DE LA
EDUCACIÓN 2022

Anexos

Anexo 1 Inversiones sólidas y transformadoras en educación

Entre las inversiones en educación en las que hay pruebas fehacientes de su efecto transformador se encuentran:

- Apoyar la atención y educación de la primera infancia de alta calidad
- Suprimir todas las cuotas y los aranceles escolares, al menos en la enseñanza pública obligatoria y básica
- Promover un universalismo progresivo, destinando recursos adicionales a los alumnos desfavorecidos (en forma de becas en metálico o de otro tipo, como la exención del pago de tasas) y a las escuelas desfavorecidas (asignaciones por alumno y fórmulas de financiación)
- Profesionalizar al personal docente y al resto del personal de la educación y ofrecer una formación continua de calidad, por ejemplo, sobre la enseñanza del nivel adecuado
- Introducir la tecnología educativa cuando mejora la capacidad de los profesores en lugar de sustituirlos
- Dar prioridad a la educación de las niñas, utilizando un enfoque multidisciplinar
- Aumentar el tiempo de instrucción y horas de contacto
- Hacer esfuerzos para reducir el fracaso escolar y ofrecer segundas oportunidades de aprendizaje
- Asignar profesores altamente cualificados y motivados a las escuelas más difíciles
- Garantizar al menos un año de educación preescolar gratuita y obligatoria, y completar 12 años de educación primaria y secundaria gratuita y de calidad financiada con fondos públicos, de los cuales al menos nueve sean obligatorios
- Proporcionar oportunidades de aprendizaje de la lengua hablada en casa, junto con una integración lingüística bien planificada en las lenguas predominantes de la escuela y la administración
- Desarrollar programas educativos de respuesta rápida para los refugiados con apoyo psicosocial y lingüístico
- Mejorar la colaboración intersectorial, por ejemplo, con la sanidad
- Reducir la concentración de alumnos desfavorecidos en determinados centros escolares
- Dar prioridad a las inversiones que mejoran la equidad
- Proporcionar comidas saludables al mediodía y programas de alimentación escolar vinculados a la comunidad o la economía local
- Hacer que las escuelas sean accesibles para todos y adoptar enfoques centrados en los niños
- Garantizar el cumplimiento de las normas nacionales (proporción de alumnos por profesor, suministro de material didáctico apropiado para cada alumno, así como instalaciones escolares y sanitarias adecuadas, etc.)
- Disponer de un sistema de control y de evaluación o inspección escolar externa eficaz y dotado de los recursos necesarios



NACIONES UNIDAS
CUMBRE SOBRE LA
TRANSFORMACIÓN
DE LA
EDUCACIÓN 2022

Anexo 2 Índice de ejemplos prácticos e inversiones transformadoras

En este anexo se señalan algunos ejemplos concretos que hemos recopilado a través de nuestros procesos de consulta. Hasta la fecha, proceden de organismos multilaterales con pocas aportaciones de los Estados miembros, los organismos regionales o las OSC. No podemos validar plenamente cada uno de ellos, pero constatamos la abundancia de experiencias y el nivel de compromiso para transformar la financiación de la educación. Estas experiencias pueden inspirar a otras personas a seguir adelante y participar en este nuevo acuerdo mundial.

Sobre el volumen de financiación

- Multiplicador de la GPE
- Tax and Education Alliance (GPE)
- Subvención para la transformación de sistemas de la GPE
- Asignación de impuestos (Ministerios de Educación de varios países)
- El Mecanismo Internacional de Financiación de la Educación (IFFEd)
- El Fondo Mundial de Filantropía Musulmana para la Infancia (UNICEF)
- Canje de deuda por educación (UNICEF)
- Financiación pública para la infancia (PF4C) (UNICEF)

Sobre la equidad y la eficiencia de las finanzas

- Estudios del gasto público en educación (Banco Mundial)
- Encuestas de seguimiento del gasto público (Banco Mundial)
- Financiación basada en resultados (Banco Mundial)
- Programa Acelerador (Banco Mundial)
- Fined / DEBOTTLENECKING (Banco Mundial)
- Acelerador de la Educación de las Niñas (GPE)
- Financiación de la parte variable de la GPE (GPE)
- Fórmulas de financiación (Ministerios de Educación de varios países)
- Subvenciones directas a las escuelas (Ministerios de Educación de varios países)
- Fondos virtuales para proteger la educación y otros sectores prioritarios en ejecución (Ministerio de Hacienda de Uganda, años 2000)
- Incluir la educación como categoría de inversión para los ingresos de los recursos naturales (Ghana)
- Financiación basada en el rendimiento (Ministerio de Educación, grupos de reflexión estatales y nacionales y Ministerios de Hacienda de los distintos estados, Brasil)
- Índice de equidad en la financiación de las escuelas (Ministerio de Educación de Nepal)
- Operación de apoyo presupuestario a la educación (EU NEAR) y análisis de la incidencia fiscal
- Mejora de los procesos presupuestarios basados en el rendimiento en el sector de la educación con una perspectiva de género (IIPE)



NACIONES UNIDAS
CUMBRE SOBRE LA
TRANSFORMACIÓN
DE LA
EDUCACIÓN 2022

- Análisis de costes y financiación (parte del análisis del sector educativo/plan del sector educativo) (IIPE)
- Curso en línea sobre la planificación educativa para la inclusión de los refugiados (con un módulo sobre el cálculo de costes de la inclusión de los refugiados) (IIPE)
- Mecanismos de financiación para los alumnos afectados por la crisis (IIPE)
- EPSSim y SimuED (UNESCO)
- Herramientas y recursos para la revisión de las políticas de educación y formación (UNESCO)
- Análisis de la incidencia de los beneficios (UNICEF)
- Casos de inversión en DPI para niños (UNICEF)
- Análisis del sector educativo - Montenegro (UNICEF)
- Financiación basada en resultados de la educación infantil - Kirguistán (UNICEF)
- Programa conjunto sobre el Marco Nacional Integrado de Financiación - Kirguistán (UNICEF)
- Financiación eficaz de la educación infantil en Kirguistán (UNICEF)
- Estudio de caso de inversión en la educación infantil en Turquía (UNICEF)
- Mejora de la rentabilidad de la educación primaria y secundaria - Macedonia del Norte (UNICEF)
- Estudios de viabilidad de la educación infantil en las comunidades locales (UNICEF)

Sobre datos financieros y responsabilidad

- Informe Mundial sobre la Educación 2017 de la UNESCO y proceso de evaluación comparativa del ODS 4
- Marco de financiación escolar SABER (Banco Mundial)
- Observatorio de la financiación de la educación (Banco Mundial)
- Resultados de la Educación para Todos los Niños (REACH) (Banco Mundial)
- Portal de presupuesto abierto BOOST (Banco Mundial)
- Caja de herramientas parlamentaria sobre la financiación nacional de la educación (GPE)
- Marco de resultados de la GPE - Recogida de datos sobre financiación interna
- Cuentas Nacionales de Educación (IIPE)
- Programa ETICO (IIPE)
- Iniciativa Open EMIS (UNESCO)
- Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo (UNESCO)
- Data Must Speak (UNICEF)
- Iniciativa de Presupuesto Infantil - Kazajstán (UNICEF)