

Clase al aire libre en Puerto Príncipe (Haití). El sistema educativo haitiano, muy deteriorado por la situación de conflicto antes del terremoto de enero de 2010, quedó devastado por esta catástrofe.



Capítulo 2

Financiar la EPT





Seguimiento de los avances
en la financiación de la Educación
para Todos 115

Examen de las políticas
Afrontar la onda de choque
de la crisis financiera 127

En un momento en que la crisis financiera ha mermado las perspectivas de crecimiento económico y en que las presiones sobre los presupuestos estatales se intensifican, la ayuda internacional es más importante que nunca. Sin embargo, los donantes de ayuda no están cumpliendo su promesa de que ningún país que se comprometa seriamente con la educación para todos se verá frustrado por falta de recursos en su empeño por lograrla. En este capítulo se explica por qué los donantes deben cumplir esa promesa y se exponen argumentos en favor de un incremento de la ayuda, de un apoyo prioritario a la educación básica y de la adopción de estrategias de financiación innovadoras.

Seguimiento de los avances en la financiación de la Educación para Todos

Una financiación más abundante no es una garantía de éxito en la educación, pero una financiación crónicamente insuficiente es un camino que conduce al fracaso seguro. El Marco de Acción de Dakar reconoció la importancia esencial que tiene la confirmación de las promesas políticas con compromisos financieros. Los países en desarrollo se comprometieron a aplicar estrategias presupuestarias orientadas hacia la consecución de la Educación para Todos. Por su parte, los donantes de ayuda reconocieron que muchos países –aun cuando intensificaran sus esfuerzos para movilizar recursos– seguirían careciendo de los medios financieros necesarios para alcanzar las metas fijadas para 2015. Por eso, prometieron que “ningún país que se comprometiera seriamente con la Educación para Todos se vería frustrado por falta de recursos en su empeño por lograr esa meta” (párrafo 10 del Marco de Acción de Dakar). ¿Se han cumplido todas esas promesas importantes?

El presente capítulo trata de responder a esa pregunta. La respuesta es negativa globalmente, si bien se dan diferencias considerables entre los países y entre las regiones. Aunque la mayoría de los países en desarrollo han integrado los objetivos de la Educación para Todos en sus respectivos planes nacionales, es muy desigual el balance que presenta la movilización de los recursos necesarios para alcanzar esos objetivos. El panorama que ofrece la movilización de los donantes de ayuda es menos alentador aún. Los flujos financieros de la asistencia para el desarrollo destinados a la educación aumentaron en transcurso del pasado decenio, pero el conjunto de los donantes ha fracasado colectivamente a la hora de cumplir con el espíritu y la letra de la promesa formulada en Dakar.

El gasto nacional

El gasto nacional en educación constituye una inversión esencial para la prosperidad de un país y tiene una repercusión crucial en los progresos hacia la realización de los objetivos de la Educación para Todos. Una medición de esa inversión es la proporción del ingreso nacional que se asigna a la educación en el gasto público.

No resulta fácil sintetizar lo ocurrido en el último decenio, debido a las grandes variaciones que se dan entre las regiones y dentro de cada una de ellas, como puede verse en el Hechos y cifras 2.1. En su conjunto, los países del mundo están gastando en educación un porcentaje de su ingreso nacional levemente superior al que gastaban diez años atrás, pero el panorama global impide ver claramente las diferencias que se dan entre los países. Los países de ingresos bajos dedicaron un mayor porcentaje de su ingreso nacional a la educación: en 1999 ese porcentaje se cifraba en un 2,9% y ahora asciende a un 3,8%. Sin embargo, los

gobiernos de algunos países situados principalmente en tres regiones –Asia Central, Asia Meridional y Occidental y los Estados Árabes– dedicaron un porcentaje menor. En términos financieros reales, los presupuestos de educación aumentaron globalmente con el correr del tiempo, debido al crecimiento económico. Por ejemplo, en el África Subsahariana el promedio de aumento anual se cifró en un 4,6%.

Cabe señalar que países con niveles análogos de renta per cápita asignan a la educación porcentajes muy diferentes del ingreso nacional. Por ejemplo, Pakistán asigna a la educación una proporción del PNB dos veces menor que Viet Nam, y Filipinas le asigna la mitad de los recursos que le dedica la República Árabe Siria. Es importante reconocer que el grado de compromiso de un país en favor de la educación, medido en función de la proporción del PNB asignada a la educación o del porcentaje de aumento del gasto en educación, constituye una medición parcial de la capacidad de financiación de la Educación para Todos. Un compromiso sólido con la Educación para Todos en los países pobres puede traducirse en porcentajes muy bajos de gasto por habitante, lo que frena sus esfuerzos para financiar tanto la enseñanza primaria universal como objetivos más generales.

El crecimiento económico es solamente uno de los factores que influyen en las tendencias globales del gasto. El grado en que el crecimiento económico se traduce en gasto público en educación lo determinan el volumen de ingresos fiscales del gobierno y la manera en que esos ingresos se reparten entre los diferentes presupuestos. Ninguna de esas relaciones es automática. Como muestran los datos y elementos de información del Hechos y cifras 2.2, los esfuerzos realizados para movilizar ingresos y el grado de prioridad atribuido al presupuesto de educación son variables en los diferentes países. En el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2010* se estimó que, si los países de ingresos bajos fueran capaces de movilizar más recursos y de reforzar su compromiso en favor de la educación, su gasto dedicado a la Educación para Todos podría aumentar de 12.000 a 19.000 millones de dólares, lo que supondría un aumento equivalente a un 0,7% de su PNB.

La crisis financiera ha tenido un impacto en el gasto público en educación. El análisis efectuado en la sección “Examen de las políticas” del presente capítulo muestra que siete de los dieciocho países de ingresos bajos sobre los que se dispone de datos recortaron en 2009 su gasto en educación. En otros países, la tasa de aumento de ese gasto experimentó una desaceleración considerable. Los planes establecidos después de la crisis con vistas a reducir los déficits presupuestarios ponen en peligro los planes de financiación para lograr los objetivos de la Educación para Todos.

Los niveles de financiación de la educación no se pueden considerar aisladamente. También son importantes la eficiencia y la equidad del gasto público. La experiencia de muchos países demuestra que es posible invertir una gran proporción del ingreso nacional en la educación sin ofrecer

posibilidades de aprendizaje de buena calidad, sobre todo a los grupos marginados. Los resultados de la educación no sólo dependen del volumen del gasto, sino también de la calidad del gasto público y de la buena administración en el sistema educativo y en otros muchos ámbitos. Los países que poseen sistemas sólidos de gestión del gasto público y sistemas responsables, receptivos y transparentes de planificación de la educación tienen más probabilidades de conseguir que los aumentos de inversiones se plasmen en mejoras reales. No obstante, el aumento del gasto –unido a un reforzamiento de la eficacia y a un firme compromiso en favor de la equidad– sigue siendo la condición imprescindible para acelerar los progresos hacia la consecución de los objetivos de la EPT (Hechos y cifras 2.3).

La ayuda internacional

Aunque las políticas y la financiación nacionales son el factor principal de los progresos hacia la consecución de los objetivos de la Educación para Todos, la ayuda internacional desempeña un papel complementario esencial. La asistencia para el desarrollo aumenta los recursos disponibles para la educación, facilitando a los gobiernos la realización de inversiones destinadas a ampliar el acceso a los sistemas educativos, mejorar su calidad e impartir instrucción a niños que, sin esa asistencia, quedarían excluidos de dichos sistemas.

El periodo transcurrido desde la celebración del Foro de Dakar en el año 2000 se ha caracterizado por cambios espectaculares en la ayuda. Globalmente, el nivel de ésta ha aumentado considerablemente, tanto en cifras absolutas como en porcentaje del ingreso nacional de los países donantes. Sin embargo, éstos han incumplido colectivamente su compromiso de 2005 en favor de un aumento de la ayuda para que pasara de 80.000 millones de dólares en ese año a 130.000 millones en 2010. La gran diferencia entre las promesas de ayuda y los desembolsos efectivos de ésta en beneficio de los países del África Subsahariana constituye un especial motivo de preocupación. En efecto, según estimaciones recientes de la OCDE, cabe prever que esta región va a recibir menos de la mitad del aumento de ayuda prometido en 2005 (Hechos y cifras 2.4). Aunque todavía es incierto el impacto total que pueda tener la crisis financiera en los presupuestos de la ayuda, hay temores de que esta última pueda sufrir las consecuencias de la política de austeridad presupuestaria de algunos países donantes (véase la sección “Examen de las políticas” del presente capítulo). El escaso aumento de la ayuda en 2009 –menos de 1%– confirma esos temores.

La ayuda a la educación refleja algunas tendencias mundiales más generales. Bien es cierto que la ayuda total a la educación básica casi se duplicó desde 2002, llegando a alcanzar la suma de 4.700 millones de dólares, pero detrás de esta cifra se esbozan dos tendencias preocupantes. La primera es que la proporción de la ayuda destinada a la educación básica ha permanecido estática. La segunda es que la tendencia a un incremento gradual de la ayuda total a la educación se estancó en 2008. En este contexto,

los donantes deberían examinar la conveniencia de dar más peso a la educación –y en particular a la educación básica– en sus presupuestos globales de ayuda (Hechos y cifras 2.5).

Es preciso evaluar las tendencias de la ayuda a la educación básica teniendo en cuenta el déficit de financiación de la Educación para Todos. Las estimaciones presentadas en el Informe de 2010 indicaban que las necesidades de financiación externa para alcanzar los objetivos principales de la EPT en los países de ingresos bajos van a ascender a unos 16.000 millones de dólares anuales de aquí a 2015, sin tener en cuenta la suma que los gobiernos de esos países deben aportar por su lado gracias a un incremento de la movilización de sus recursos propios. Aunque los donantes cumplan las promesas formuladas en 2005, el déficit de financiación subsistente se cifrará en 11.000 millones de dólares. En el contexto actual, no es realista esperar que un déficit de esa magnitud se pueda enjugar solamente con los programas de ayuda. Lo que se necesita es un compromiso mayor en favor de la ayuda, que vaya acompañado de estrategias de financiación innovadoras y de un aporte de recursos nuevos y suplementarios. Hay sólidas razones para que los donantes examinen la posibilidad de financiar el aumento de la ayuda a la educación, mediante una emisión especial de bonos en el marco la Facilidad Financiera Internacional para la Educación (IFFE) propuesta en la sección “Examen de las políticas” del presente capítulo.

La forma en que los donantes prestan la ayuda es tan importante como su cantidad. Los donantes y los beneficiarios de la ayuda han llevado a cabo una labor concertada para mejorar su calidad. A raíz de la adopción de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005) se contrajeron importantes compromisos a este respecto, centrados especialmente en la reducción de los costos de transacción mediante una mejor coordinación entre los donantes, el recurso a los sistemas nacionales de gestión de la hacienda pública y la mejora de la transparencia. Pese a los progresos realizados, el balance global sigue siendo insuficiente y es preciso que los donantes intensifiquen sus esfuerzos.

Perspectivas para el futuro

Sea cual sea el balance del decenio pasado, los gobiernos van a tener que afrontar nuevos problemas en los próximos cinco años. La crisis financiera de 2008 y la subsiguiente desaceleración del crecimiento económico han sometido a muchos países en desarrollo a fuertes presiones presupuestarias. Existe el peligro de que los ajustes en los presupuestos priven de recursos a los planes de financiación de la Educación para Todos, lo que supondría una reducción del número de maestros, de aulas y de niños que puedan beneficiarse de una educación decorosa. Además, como muchos donantes importantes están tratando también de reducir déficits presupuestarios considerables, también está surgiendo el peligro paralelo de que los flujos de la asistencia para el desarrollo destinados a la educación puedan disminuir, perjudicando

así a muchos de los países más pobres del mundo (véase la sección "Examen de las políticas" del presente capítulo).

Los recortes en el gasto en educación previsto tendrían consecuencias perjudiciales no sólo para las personas más directamente afectadas –los niños y adolescentes privados de la posibilidad de instruirse– sino también para las perspectivas a largo plazo de reducir la pobreza e incrementar el crecimiento económico y el desarrollo humano. Por eso, la protección de los presupuestos de

educación debe ser un elemento central en todo plan de estabilización presupuestaria, e incluso esa protección no bastará. Para alcanzar los objetivos de la Educación para Todos, será necesario que los gobiernos adopten planes a plazo medio para aumentar el gasto público en educación. En ese contexto es importante que los gobiernos nacionales, los donantes de ayuda y las instituciones financieras internacionales reexaminen las necesidades de financiación de la Educación para Todos de aquí a 2015, a la luz de la situación creada por la crisis.

Hechos y cifras 2.1 – Los gobiernos invierten cada vez más en educación

La proporción del ingreso nacional dedicado a la educación constituye un elemento de medición fundamental de los esfuerzos de los gobiernos encaminados a financiar la Educación para Todos. Cómo se traducen esos esfuerzos en una financiación real a lo largo del tiempo es algo que depende de varios factores, como el desarrollo económico, el crecimiento demográfico y la evolución del volumen de la población en edad escolar.

¿Han cambiado las prioridades de los gobiernos, con vistas a cumplir los compromisos que contrajeron en el Foro Mundial

Cuadro 2.1: Los recursos nacionales dedicados a la educación han aumentado desde 1999

Gasto en educación en porcentaje del ingreso nacional, por grupo de ingresos y por región (1999 y 2008)

	Gasto en educación en porcentaje del PNB		Tasa de crecimiento real del gasto en educación	Tasa de crecimiento real del gasto en educación per cápita
	1999 (en %)	2008 (en %)	1999-2008 (en % anual)	1999-2008 (en % anual)
Mundo	4,6	5,0	3,0	1,7
Países de ingresos bajos	2,9	3,8	6,8	3,9
Países de ingresos medios bajos	5,5	5,6	3,8	3,4
Países de ingresos medios altos	4,7	4,6	4,6	2,1
Países de ingresos altos	5,0	5,4	2,7	2,0
África Subsahariana	3,5	4,0	4,6	2,0
América del N./Europa Occid.	5,3	5,5	2,9	2,1
América Latina y el Caribe	5,1	5,0	5,1	3,8
Asia Central	4,0	3,2	8,5	7,9
Asia Meridional y Occidental	3,7	3,5	3,5	1,9
Asia Oriental y el Pacífico	4,5	4,6	2,0	1,2
Estados Árabes	6,3	5,7	2,2	0,1
Europa Central y Oriental	4,6	5,1	6,2	6,1

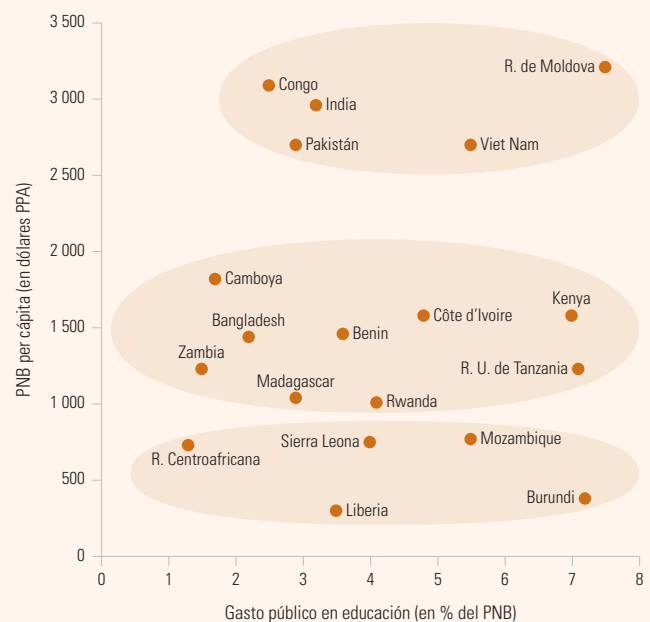
Notas: Todos los valores para el mundo, las regiones y los grupos de ingresos son medianas. Las medianas regionales y las de los grupos de ingresos se han calculado solamente en función de los países sobre los que se dispone de datos correspondientes a 1999 y 2008 (o el año más próximo disponible) y por lo tanto difieren de las medianas que figuran en el Cuadro Estadístico 9 del Anexo.

Fuentes: Banco Mundial (2010f); Base de datos del IEU; Cálculos del equipo del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo; Naciones Unidas (2009).

sobre la Educación de Dakar? Los países de ingresos bajos han intensificado considerablemente sus esfuerzos para financiar sus sistemas educativos desde 1999 (Cuadro 2.1). Incluso si se tienen cuenta factores como el crecimiento demográfico y el aumento de la proporción de niños en edad escolar en el conjunto de la población nacional, esa intensificación de sus esfuerzos se ha traducido en un mayor volumen del gasto por habitante. En cambio, los Estados Árabes disminuyeron la proporción del ingreso nacional invertido en la educación, pese a que su punto de partida se situaba a un nivel elevado; y en el Asia Central y el Asia Meridional esa proporción disminuyó también, aun cuando su punto de partida no se situaba a un nivel tan alto. El gasto

Gráfico 2.1: Países con niveles de ingresos similares no tienen el mismo grado de compromiso con la financiación de la educación

PNB per cápita y gasto público en educación, en porcentaje del PNB, en un grupo seleccionado de países (2008)



Nota: Los grupos de países indican niveles de ingresos similares.

Fuente: Anexo, Cuadros Estadísticos 1 y 9.

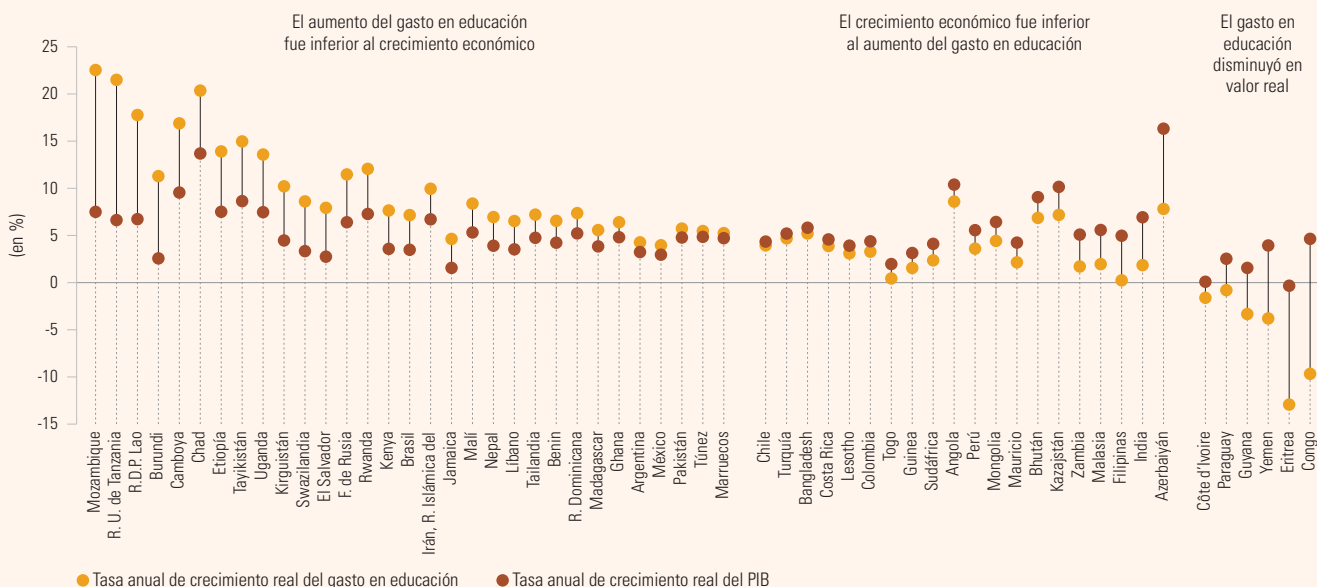
en educación por habitante se ha estancado en la región de los Estados Árabes, mientras que ha aumentado en otras regiones del mundo que habían reducido la proporción del ingreso nacional asignado a la educación. Incluso con este efecto del crecimiento económico, es difícil conciliar esos resultados con los compromisos contraídos en Dakar o con la urgente necesidad de incrementar la financiación para acelerar los progresos hacia la consecución de los objetivos de la Educación para Todos.

Las diferencias sorprendentes que se pueden observar en la proporción de la renta nacional asignada a la educación por países con niveles de ingresos análogos, atraen la atención sobre la importancia que revisten las prioridades en materia de políticas (Gráfico 2.1 página 117). Por ejemplo, Viet Nam invierte en educación una proporción de su ingreso nacional casi dos veces mayor que la invertida por Pakistán, y la inversión de Kenya es tres veces mayor que la de Bangladesh.

El periodo 1999-2008 se caracterizó por un fuerte crecimiento económico en las regiones del mundo en desarrollo. El incremento de la riqueza trajo consigo un aumento de los ingresos fiscales de los Estados e impulsó el gasto en educación. No obstante, el ritmo al que el crecimiento económico se plasma en un aumento del gasto en educación depende de decisiones más generales sobre el gasto público. En la mitad de los países sobre los que se dispone de datos, el incremento real del gasto en educación ha sido mayor que el crecimiento económico (Gráfico 2.2). Otros países sólo han dedicado a la financiación de la educación una proporción más pequeña del suplemento de crecimiento. En Filipinas, el gasto en educación aumentó en un 0,2% anual entre 1999 y 2008, mientras que el promedio de crecimiento de la economía en ese mismo periodo fue de un 5% anual. El resultado de esto es que la proporción del ingreso nacional invertida en la educación por Filipinas, que ya era baja de por sí, ha ido disminuyendo con el tiempo y en 2007 apenas alcanzaba el 2,4%.

Gráfico 2.2: Los presupuestos de educación aumentaron en la mayoría de los países

Crecimiento anual real de los presupuestos de educación y del ingreso nacional en un grupo seleccionado de países de ingresos bajos o medios (1999-2008)



Nota: El crecimiento real medio se basa en el crecimiento anual compuesto. Cuando no se ha podido disponer de datos correspondientes a 1999 o 2008, se ha utilizado el año más próximo.
Fuentes: Base de datos del IEU; Banco Mundial (2010f); Cálculos del equipo del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo.

Hechos y cifras 2.2 – Incrementar los ingresos fiscales nacionales y dar más prioridad a la educación

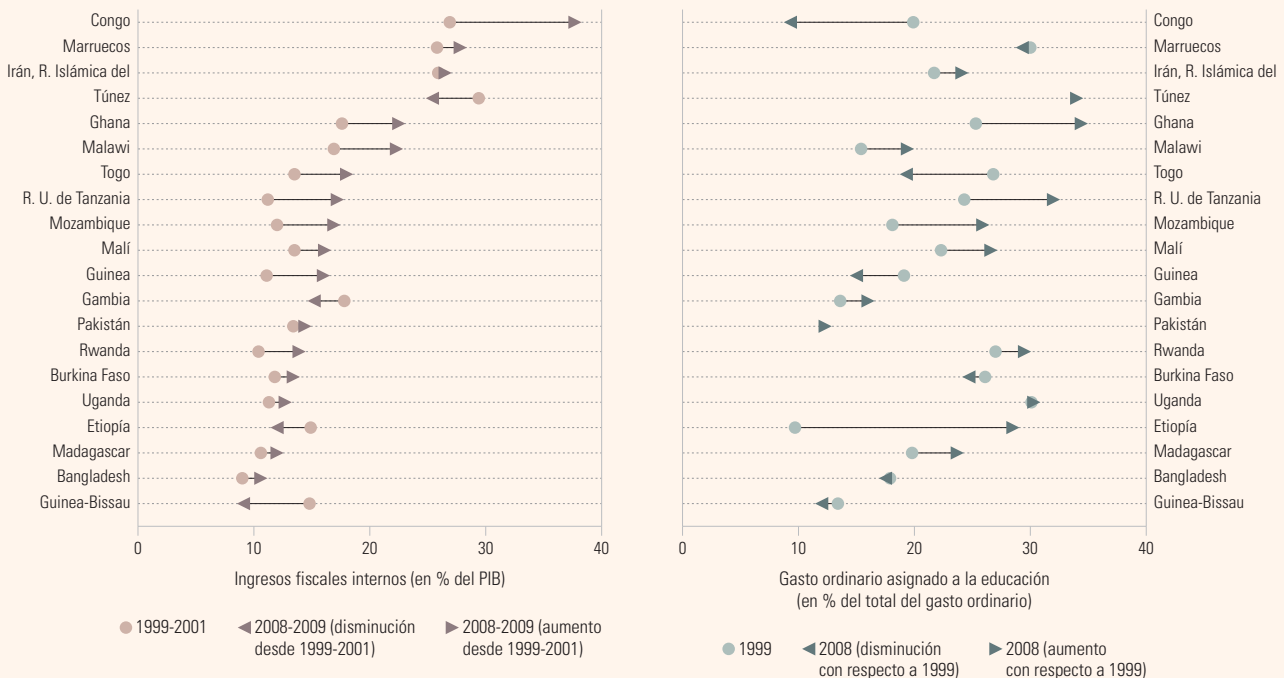
El hecho de centrar la Educación para Todos en la ayuda internacional desvía a veces la atención de un hecho esencial: son los ingresos fiscales de los gobiernos nacionales los que constituyen la principal fuente del gasto público en educación. Incluso en los países más pobres, la movilización de los recursos internos y las decisiones sobre la asignación de

éstos por conducto de los presupuestos nacionales supera con creces la importancia que puedan tener los recursos de la asistencia para el desarrollo en esos presupuestos.

Movilización de recursos. La relación entre el crecimiento económico y la movilización de recursos no es una mera

Gráfico 2.3: Muchos países han aumentado sus ingresos fiscales internos, pero otros tropiezan con dificultades para lograrlo

Ingresos fiscales internos y gasto ordinario en educación en un grupo seleccionado de países de ingresos bajos y medios (1999 y 2008)



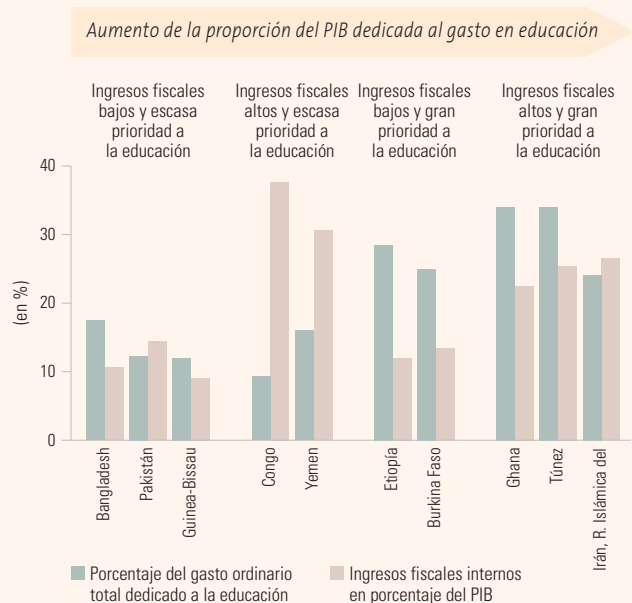
Notas: Cuando no se ha podido disponer de datos correspondientes a 1999 o 2008, se han utilizado los del año disponible más próximo. Los correspondientes a los ingresos fiscales internos son promedios de periodos de dos a tres años. Por haberse podido disponer de más datos relativos al gasto ordinario, se ha preferido utilizar éste en vez del gasto total dedicado a la educación. Fuentes: Base de datos del IEU; FMI (2002, 2006a, 2006b, 2010a, 2010c, 2010e); MINEDAF VIII (2002); Pôle de Dakar (2010).

relación aritmética. En los esfuerzos por incrementar los ingresos fiscales nacionales influyen tanto el nivel del ingreso per cápita como los perfiles del crecimiento económico. En líneas generales, los ingresos fiscales tienden a aumentar con la renta nacional. En los países donde las exportaciones de minerales tienen un papel económico importante la proporción de los ingresos fiscales en el PNB tiende a ser más elevada que la media, teniendo en cuenta sus niveles de ingresos. En los países de ingresos bajos con altos niveles de pobreza, sectores informales de la economía muy amplios y exportaciones de minerales limitadas, resulta difícil movilizar más ingresos fiscales, aunque siempre sea posible realizar algunos progresos. Por ejemplo, en la renta nacional de Ghana, Malí, Mozambique y Rwanda se registró un aumento de la proporción de los ingresos fiscales generados internamente, que acabó por plasmarse en un volumen más elevado del gasto real en educación (Gráfico 2.3). En cambio, otros países –por ejemplo, Bangladesh y Pakistán– apenas han logrado mejorar la proporción de los ingresos fiscales en sus PNB, lo que explica en parte sus resultados decepcionantes en lo referente al gasto en educación.

Asignación presupuestaria. Esta asignación es un elemento fundamental en la ecuación de la financiación de la Educación para Todos. Algunos estudiosos han tratado de definir criterios de referencia internacionales para las prácticas más idóneas en este ámbito, y a este respecto el criterio más ampliamente mencionado como umbral indicativo de

Gráfico 2.4: Los países afrontan problemas diferentes para aumentar sus inversiones en la educación

Ingresos fiscales internos, en porcentaje del PIB, y gasto ordinario en educación, en porcentaje del total del gasto público ordinario, en un grupo seleccionado de países (2008)



Fuentes: Base de datos del IEU; FMI (2010a, 2010c, 2010e); Pôle de Dakar (2010).

un fuerte compromiso con la Educación para Todos es la asignación de un 20% del presupuesto nacional al sector de la educación. Un tercio aproximadamente de los países de ingresos bajos sobre los que se dispone de datos han alcanzado o superado ese umbral. Sin embargo, no es evidente que ese umbral proporcione una visión útil de la financiación pública real de la educación, debido en parte a que no tiene en cuenta los ingresos fiscales como elemento de la ecuación. El Gráfico 2.3 ilustra la importante relación que se da entre los ingresos fiscales, por un lado, y la asignación presupuestaria, por otro lado. En algunos países como Ghana, Mozambique y la República Unida de Tanzania, el reforzamiento de su recaudación fiscal ha ido unido a una intensificación de su compromiso en favor de la educación. En otros países –por ejemplo, en Etiopía– la proporción de la recaudación fiscal en el ingreso nacional ha disminuido,

pero la educación ha recibido una proporción del gasto presupuestario espectacularmente elevada. Aunque los indicadores parciales del umbral tienen un valor limitado para comprender los problemas que afronta la financiación de la Educación para Todos, es evidente que los países donde los bajos volúmenes de movilización de ingresos fiscales van unidos a una modesta asignación presupuestaria a la educación, no están en buenas condiciones para acelerar sus progresos hacia la consecución de los objetivos de la Educación para Todos. Un país como Bangladesh, por ejemplo, que ha realizado grandes progresos durante el último decenio, ve limitados sus esfuerzos en materia de educación porque los ingresos fiscales sólo representan un 11% de su PNB y porque sólo asigna a la educación el 17,5% de su presupuesto nacional ordinario (Gráfico 2.4, página 119).

Hechos y cifras 2.3 – A la EPT se llega por caminos muy diferentes, pero es muy importante invertir más

¿El aumento de la financiación tiene una importancia decisiva en el ritmo de los progresos hacia la consecución de los objetivos de la Educación para Todos? No es fácil responder a esta pregunta. En algunos países han sido decepcionantes los resultados del aumento de las inversiones en educación, porque los beneficios de éstas se han visto mermados por las deficiencias en materia de administración. Incluso en los países donde el aumento del gasto en educación ha ido unido a la obtención de mejores resultados, la relación de causalidad entre ambos factores no es siempre evidente porque “ir unido a” no significa forzosamente “generar”. Sin embargo, los datos empíricos indican que, a condición de que se administre adecuadamente, el aumento del gasto público en educación permite superar los obstáculos con que tropiezan los progresos hacia la Educación para Todos.

El Cuadro 2.2 ilustra la relación compleja que se da entre el gasto en educación y la escolarización. Examinemos, en primer lugar, los tres países que aumentaron sustancialmente su gasto en educación entre 1999 y 2008. En Burundi ese gasto se duplicó, en porcentaje del PNB. Una gran parte del incremento del gasto fue a parar a la enseñanza primaria, en la que la tasa neta de escolarización casi se triplicó. En Etiopía, el presupuesto de educación se multiplicó casi por dos, lo que trajo consigo una mejora considerable del acceso a la enseñanza primaria y secundaria. Además, este país ha mantenido la calidad de la educación, aunque muchos de los niños y jóvenes que se beneficiaron de esa mejora pertenecían a los grupos de población más pobres y vulnerables, que suelen ingresar en el sistema educativo con conocimientos más limitados que los de los demás escolares (Banco Mundial, 2008b, véase el objetivo 6). En Etiopía ha sido también fundamental para realizar progresos el incremento del gasto en programas de construcción de escuelas en zonas rurales, donde la falta de aulas constituía un importante gollote de

estrangulamiento que impedía acrecentar la escolarización. En la República Unida de Tanzania, el aumento del gasto en educación permitió asimismo financiar vastos programas

Cuadro 2.2: Las relaciones entre el gasto en educación y el progreso educativo no están exentas de complejidad

Indicadores del gasto y tasa neta ajustada de escolarización en primaria en un grupo seleccionado de países (1999 y 2008)

	Proporción del PNB asignada a la educación		Gasto total en educación	Tasa neta ajustada de escolarización (TNAE) en primaria
	1999	2008	Evolución real entre 1999 y 2008	1999 2008
	(en %)		(en % anual)	(en %)
Aumento de las inversiones y progresos considerables				
Burundi	3,5	7,2	11	36 99
Etiopía	3,5	5,5	14	37 79
R. U. de Tanzania	2,2	7,1	22	49 100
Inversiones insuficientes y progresos limitados				
Pakistán	2,6	2,9	6	57 66
Eritrea	5,2	2,0	-13	33 40
Progresos a pesar de lo reducido de las inversiones				
Guinea	2,1	1,7	2	44 72
Zambia	2,0	1,5	2	70 97

Nota: La tasa neta ajustada de escolarización (TNAE) en primaria de Pakistán que figura en la columna correspondiente a 1999 es en realidad la correspondiente a 2001.

Fuentes: Anexo, Cuadro Estadístico 9 (versión impresa) y Cuadro Estadístico 5 (versión en línea); Base de datos del IEU.

de construcción de aulas, así como la supresión del pago de los derechos de matrícula en la enseñanza primaria en 2001. El número de niños sin escolarizar en este país pasó de más de 3.000.000 en 1999 a unos 33.000 en 2008. Además, la última evaluación de los resultados del aprendizaje efectuada por el SACMEQ pone de manifiesto que los alumnos tanzanos han mejorado sensiblemente su aprovechamiento escolar en lectura y matemáticas (Hungu y otros, 2010).

En los tres casos mencionados anteriormente, el incremento de la financiación ha permitido ofrecer más oportunidades de educación, sobre todo a los pobres. El aumento de las inversiones en escuelas, contratación de docentes y material pedagógico ha sido decisivo. Un ejemplo de todo lo contrario nos lo proporciona Eritrea, un país que ha reducido su gasto en educación y que sólo ha conseguido mejorar el acceso a la educación en proporciones muy reducidas. Los casos

de Guinea y Zambia, que también se pueden ver en el Cuadro 2.2, son diferentes. Estos dos países han ampliado el acceso a la enseñanza primaria sin aumentar considerablemente el gasto en educación. Sin embargo, esto no se debe interpretar como una prueba de que ese resultado sea el producto de ganancias en eficiencia, como tampoco se puede interpretar que los casos diferentes de Burundi, Etiopía y la República Unida de Tanzania constituyan una prueba irrefutable de las ventajas de un incremento de la financiación. En Guinea, concretamente, la "ganancia de eficacia" ha consistido en adoptar, entre otras, la disposición de contratar a maestros interinos remunerándolos con un salario equivalente a un tercio del sueldo percibido por los docentes que son titulares de sus puestos (Pôle de Dakar, 2009). Esta política se está abandonando ahora, debido a las inquietudes que ha suscitado su impacto en la calidad de la educación y la motivación del profesorado (Bennell, 2009).

Hechos y cifras 2.4 – Los donantes no van por buen camino para cumplir sus compromisos de ayuda para 2010

La asistencia para el desarrollo es un elemento clave de la estructuración de la financiación de la Educación para Todos. Esto es especialmente cierto en el caso de los países de ingresos bajos que deben afrontar déficits de financiación muy considerables. El volumen global de la ayuda a la educación básica (Cuadro 2.3) depende en líneas generales de tres factores:

- el volumen global de la ayuda al desarrollo;

- la proporción de la ayuda internacional asignada a la educación; y
- la proporción de la ayuda a la educación asignada a la educación básica.

Los problemas que se plantean en cada uno de estos tres ámbitos suscitan interrogantes con respecto a los futuros flujos de la ayuda a la educación. Hay temores de que

Cuadro 2.3: La ayuda a la educación básica aumentó, pero de forma desigual en las distintas regiones

Total de los desembolsos de la ayuda a la educación y la educación básica, por grupo de ingresos y por región (2002-2003, 2007 y 2008)

	Total de los desembolsos de la ayuda a la educación (en millones de dólares)			Total de los desembolsos de la ayuda a la educación básica (en millones de dólares)			Ayuda a la educación básica por niño en edad de cursar primaria (en dólares)	
	2002-2003	2007	2008	2002-2003	2007	2008	2002-2003	2007-2008
Mundo	7.257	11.697	11.410	2.683	4.700	4.709	4	8
Países de ingresos bajos	2.308	3.802	3.662	1.242	2.130	2.047	10	16
Países de ingresos medios bajos	3.078	4.622	4.605	967	1.381	1.638	3	4
Países de ingresos medios altos	1.094	1.618	1.622	270	418	435	2	4
Países de ingresos altos	30	57	30	6	8	4	1	1
Nivel de ingresos no especificado	747	1.599	1.490	198	763	586
África Subsahariana	2.417	3.274	3.225	1.220	1.705	1.643	11	13
América Latina y el Caribe	562	794	870	213	289	364	4	6
Asia Central	112	200	250	24	53	72	4	11
Asia Meridional y Occidental	835	1.463	1.326	506	735	800	3	4
Asia Oriental y el Pacífico	1.101	1.995	2.057	214	540	598	1	4
Estados Árabes	1.102	1.742	1.607	209	461	538	5	12
Europa Central y Oriental	335	581	549	84	115	76	8	10
Territorios de ultramar	255	379	402	127	149	150
Región no especificada	150	1.272	1.123	85	653	469

Notas: Todas las cifras corresponden a dólares constantes de 2008. El total no corresponde exactamente a la suma de las cifras porque éstas se han redondeado.

Fuente: Anexo, Cuadro 3 relativo a la ayuda.

disminuyan los volúmenes de la asistencia para el desarrollo destinada a la educación básica, que ya son muy insuficientes con respecto a las necesidades de financiación de la Educación para Todos.

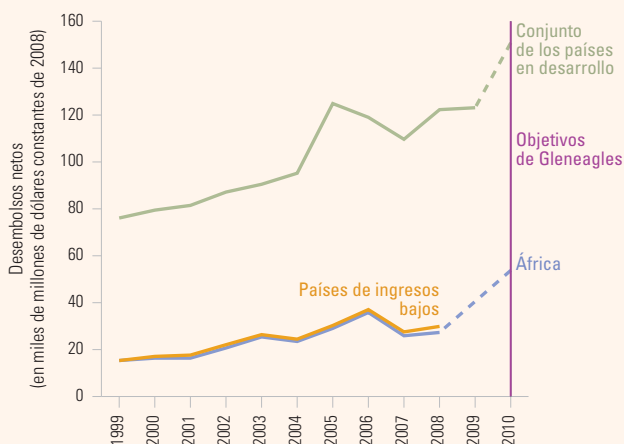
La ayuda global no está a la altura de las promesas

En 2005, los donantes formularon una serie de promesas de aumento de la ayuda. El Grupo de los Ocho, en la cumbre de Gleneagles, y los países de la Unión Europea (UE) prometieron que la ayuda se aumentaría para 2010 en 50.000 millones de dólares (valor de 2004), de los cuales la mitad se asignarían a África. Si se tienen en cuenta las tendencias observadas actualmente, esas promesas no se van a cumplir (Gráfico 2.5). La OCDE estima que el déficit global previsto ascenderá a 20.000 millones dólares (valor de 2009), de los que 16.000 millones tenían que haberse destinado a África (Naciones Unidas, 2010d).

La mayoría de los donantes han adoptado objetivos nacionales de gasto vinculados a los compromisos contraídos en 2005. Se debe considerar que esos compromisos constituyen una etapa en el camino hacia el objetivo fijado por las Naciones Unidas: asignar a la ayuda el 0,7% del ingreso nacional bruto (INB), una meta que sólo han sobrepasado cinco países (Gráfico 2.6). En el caso de la Unión Europea, los donantes se han fijado el objetivo de llegar colectivamente a un volumen de gasto en ayuda del 0,56% del INB y han establecido que el mínimo nacional debe cifrarse en un 0,51%. Es probable que varios miembros de la Unión Europea, como los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia, alcancen ese objetivo o incluso lo sobrepasen, mientras que otros donantes importantes, como Alemania y Francia, no lo alcanzarán

Gráfico 2.5: Es probable que los objetivos actuales de incremento de la ayuda no se alcancen por un amplio margen

Desembolsos de la ayuda y objetivos (1999-2010)

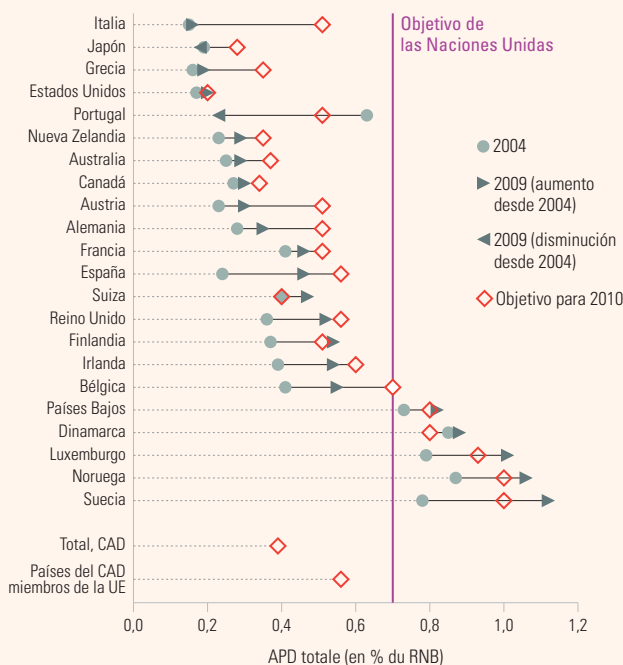


Notas: Los datos correspondientes a 2009 son preliminares y los correspondientes a 2010 indican la trayectoria que deberían seguir los desembolsos, en caso de que se alcanzaran los objetivos fijados en la cumbre de Gleneagles. "África" designa aquí la región establecida por el CAD de la OCDE, que no coincide exactamente con la región "África Subsahariana" de la EPT.

Fuente: OCDE-CAD (2010d).

Gráfico 2.6: Solamente 5 de los 22 países donantes del CAD de la OCDE han alcanzado el objetivo del 0,7% fijado por las Naciones Unidas

AOD neta de los donantes del CAD de la OCDE en porcentaje del INB (desembolsos de 2004 y 2009, y objetivos para 2010)



Notas: Los datos correspondientes a 2009 son preliminares. Los objetivos de los distintos donantes para 2010 son estimaciones de la OCDE basadas en diferentes compromisos gubernamentales.

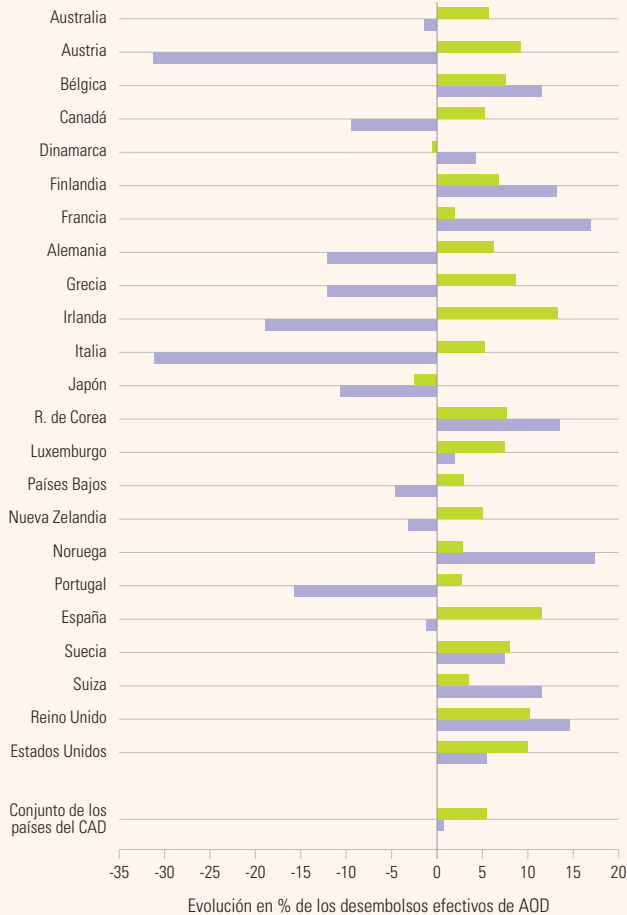
Fuente: OCDE-CAD (2009a, 2010d).

previsiblemente (OCDE-CAD, 2010b). Italia, un país cuyo volumen de ayuda asciende tan sólo a un 0,16% del INB, ha renunciado efectivamente a cumplir los compromisos contraídos en Gleneagles. Los Estados Unidos y el Japón, que cuentan con dos de las economías más fuertes del mundo, han establecido para 2010 volúmenes de ayuda muy inferiores a los objetivos que se ha fijado la Unión Europea. Cabe señalar además que el Japón ya había reducido su ayuda en un 10% en 2009. Una revisión entre pares del CAD de la OCDE ha llegado a la conclusión de que el Japón tiene que invertir la reciente tendencia a disminuir la ayuda global, y también hacer más esfuerzos para acelerar los progresos hacia el objetivo más ambicioso del 0,7% del INB fijado por las Naciones Unidas (OCDE-CAD, 2010e).

Hay algunos primeros indicios de que la crisis financiera está restando firmeza al compromiso contraído por algunos donantes en favor el cumplimiento de los objetivos internacionales del desarrollo. Aunque sea demasiado pronto para proporcionar un balance exhaustivo, lo que sí se sabe es que 12 donantes miembros de la OCDE redujeron sus presupuestos de ayuda en 2009. En el caso concreto de Italia esa reducción fue muy considerable, ya que se cifró casi en un 33% pese a que su volumen era ya muy bajo de por sí (Gráfico 2.7). Más positivo es el hecho de que algunos

Gráfico 2.7: Muchos países donantes redujeron su ayuda en 2009

Evolución en porcentaje de los desembolsos efectivos de AOD (1999-2008 y 2008-2009)



Fuente: OCDE-CAD (2010d).

donantes como los Estados Unidos, Francia y el Reino Unido, hayan aumentado su gasto en ayuda. La incertidumbre sobre los futuros volúmenes de la ayuda tiene repercusiones inquietantes para la financiación en el ámbito de la educación y en otros más. En un momento en que muchos países de ingresos bajos tienen que hacer frente a presiones presupuestarias muy fuertes, la ayuda tiene que desempeñar un papel fundamental en la protección de la prestación de servicios básicos. El peligro estriba en que los recortes efectuados en la asistencia para el desarrollo van a desacelerar los progresos del desarrollo humano, o incluso van a provocar retrocesos, habida cuenta de que los gobiernos se ven obligados a reducir su gasto.

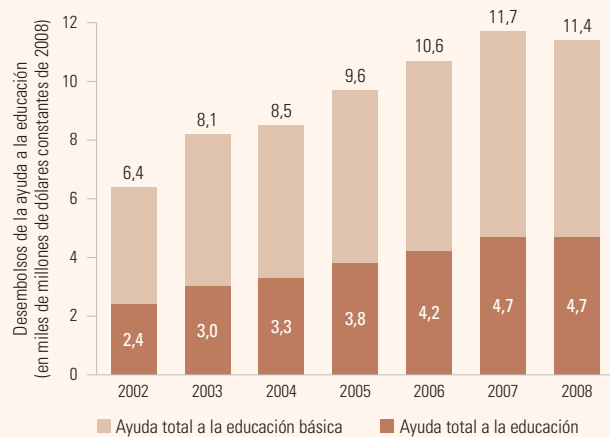
Ayuda a la educación básica

Los datos recientes sobre la ayuda indican una tendencia preocupante para el programa de la Educación para Todos. Después de cinco años de aumento gradual, la ayuda a la educación básica se estancó en 2008 (Gráfico 2.8). En el caso del África Subsahariana, la región que presenta los mayores déficits de financiación de la Educación para Todos, los

desembolsos de la ayuda disminuyeron en un 4% entre 2007 y 2008. Si se tiene en cuenta el crecimiento de la población en edad escolar, esa disminución de los desembolsos se traduce en una reducción del 6% de la ayuda por niño escolarizado. Este resultado pone en tela de juicio la voluntad de los donantes para cumplir las promesas que formularon el año 2000 en Dakar. Aunque los compromisos de ayuda aumentaron levemente en 2008, los volúmenes de ayuda anunciados en los mismos sólo suelen proporcionar una idea muy incompleta de los desembolsos efectivos (Recuadro 2.1).

Gráfico 2.8: Los desembolsos de la ayuda a la educación básica dejaron de aumentar en 2008

Desembolsos de la ayuda a la educación (2002-2008)



Nota: La disminución de la ayuda total a la educación se debe en parte a la manera en que Francia calcula los costos imputados a estudiantes extranjeros que cursan estudios en sus centros de enseñanza superior.

Fuente: Cálculos del equipo del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo basados en datos de OCDE-CAD (2010c).

Recuadro 2.1 – Los desembolsos de la ayuda muestran mejor el dinero gastado

Se pueden medir los volúmenes de la ayuda gracias a dos partidas contables de los sistemas de notificación de los donantes: la partida "compromisos" representa una obligación de proporcionar un monto estipulado de ayuda en el futuro; y la partida "desembolsos" registra la entrega real de fondos, que con frecuencia se escalona a lo largo de varios años.

Los volúmenes que corresponden a los compromisos tienden a ser más volátiles, porque a menudo tienen en cuenta algunos proyectos importantes anunciados en un determinado año. En cambio, los desembolsos reflejan con más exactitud los recursos efectivamente transferidos de los donantes a los países beneficiarios en un año determinado. En sus anteriores ediciones, el Informe Mundial de Seguimiento de la EPT en el Mundo daba cuenta de los compromisos de ayuda, pero a partir de la presente edición utilizará los datos relativos a los desembolsos cuya disponibilidad ha venido aumentando desde 2002.

El estancamiento de la ayuda en un año determinado no es forzosamente indicativo de una nueva tendencia, pero viene a reforzar tres preocupaciones ya antiguas sobre la asistencia para el desarrollo destinada a la educación: la estrechez de la base de donantes importantes; la escasa prioridad otorgada a educación básica; y el volumen del déficit de financiación de la ayuda.

La estrechez de la base de donantes es un factor de inestabilidad potencial para la financiación de la Educación para Todos. En el periodo 2007-2008, los seis donantes más importantes¹ suministraron el 62% de la ayuda a la educación básica. La consecuencia obvia de esta situación es que un cambio mínimo en las prioridades de uno o dos de esos donantes puede tener efectos acumulados muy considerables en los flujos de ayuda. En el periodo 2007-2008, la ayuda a la educación básica del Reino Unido disminuyó en un 39% y la de los Países Bajos en un 30%. Si estas disminuciones no se hubieran compensado con un aumento de la ayuda proporcionada por España y los Estados Unidos,

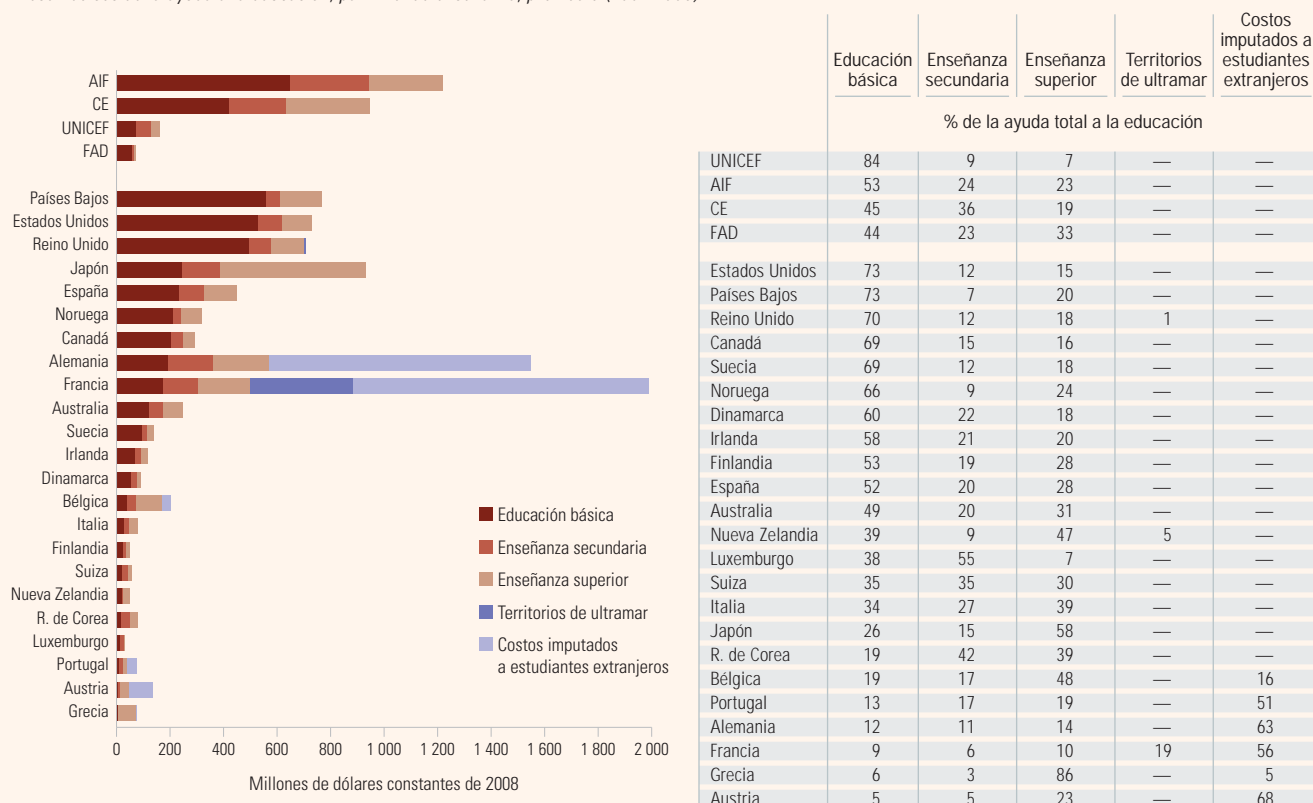
1. Estados Unidos, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido, la Comisión Europea y la Asociación Internacional de Fomento.

el desembolso total en beneficio de la educación básica habría disminuido aún más. Hay una cierta lógica en el hecho de que los donantes se especialicen en la ayuda a determinados sectores porque eso puede reducir los costos de transacción y reforzar el impacto de la ayuda (OCDE, 2009b). Sin embargo, los datos y elementos de información de que se dispone no inducen a pensar que los donantes importantes coordinen su ayuda en función de las necesidades globales de financiación de la ayuda a la educación.

La ampliación del grupo de donantes importantes contribuiría a limitar los riesgos y permitiría afrontar el desafío planteado conjuntamente por el incremento global de la ayuda y la reducción de su inestabilidad. El ingreso de países de economías emergentes en el grupo de donantes podría desempeñar un papel fundamental en la diversificación de la ayuda a la educación. Aunque se dispone de datos fragmentarios sobre estos donantes, las estimaciones más ajustadas indican que en el periodo 2007-2008 asignaron a la ayuda entre 11.000 y 12.000 millones de dólares (Smith y otros, 2010). Sin embargo, su gasto en ayuda al sector de la educación

Gráfico 2.9: El grado de compromiso de los donantes en favor de la educación básica es muy variable

Desembolsos de la ayuda a la educación, por nivel de enseñanza, promedio (2007-2008)



Notas: AIF: Asociación Internacional de Fomento; CE: Comisión Europea; FAD: Fondo Africano de Desarrollo. Los guiones en las casillas del cuadro indican valores nulos. La definición de la educación básica del CAD de la OCDE comprende: la enseñanza primaria, la adquisición de competencias básicas para la vida diaria por parte de jóvenes y adultos; y la educación de la primera infancia. La ayuda a los territorios de ultramar se indica por separado y, en consecuencia, los porcentajes pueden diferir de los que figuran en el Cuadro 2 relativo a la ayuda del Anexo. Fuente: OCDE-CAD (2010c).

ha sido limitado y, por lo tanto, es obvio que hay un margen para que puedan intensificar su compromiso en este ámbito.

La baja proporción de la educación básica en la ayuda global al sector de la educación contribuye al déficit de financiación de la Educación para Todos. Hay poderosos motivos, relacionados con el desarrollo, para que los donantes apoyen la financiación de los niveles de enseñanza superiores al ciclo de estudios primarios. En el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2010* ya se argumentó la necesidad de que se intensifiquen las inversiones en el primer ciclo de la enseñanza secundaria, habida cuenta del aumento del número de niños que ingresan en la escuela primaria y progresan a lo largo de sus diferentes grados. De hecho, hay muchos países que han optado por el establecimiento de un ciclo de educación básica de ocho años de duración. También hay motivos para reforzar el segundo ciclo de la enseñanza secundaria y la enseñanza superior. Ningún país puede ampliar la base de competencias exigidas por un desarrollo económico duradero y por el desarrollo humano si se centra exclusivamente en la enseñanza primaria. Pero tampoco se pueden construir sistemas educativos eficaces sobre los cimientos de una educación básica aquejada de una insuficiencia de financiación crónica. A este respecto cabe señalar que son muy variables los esfuerzos realizados por los donantes para contribuir a un sólido asentamiento de esos cimientos (Gráfico 2.9). Varios donantes importantes, como los Estados Unidos, los Países Bajos y el Reino Unido, asignan a la educación básica más de la mitad de sus presupuestos de ayuda a la educación. En cambio, hay otros que asignan a los niveles de enseñanza superiores a la educación básica más del 70% de su ayuda al sector de la educación. Tres países miembros del G8 –Alemania, Francia y Japón– forman parte de esta última categoría.

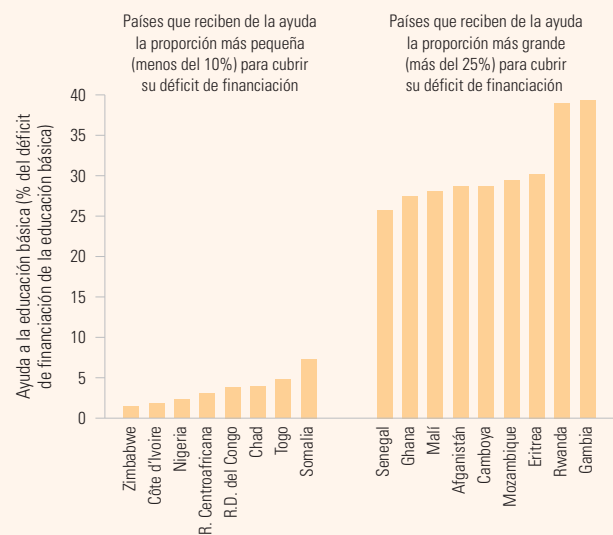
Dada la magnitud del déficit de financiación de la educación básica, hay razones evidentes para que esos países reconsideren sus prioridades actuales. Si todos los donantes asignaran a la educación básica por lo menos la mitad de su ayuda a la educación (el promedio actual se cifra en una proporción del 41%), podrían movilizar una suma adicional de 1.700 millones de dólares anuales. Las prácticas en materia de contabilidad merecen también ser examinadas más a fondo. En el caso de Alemania y Francia, más de la mitad del gasto que se contabiliza como ayuda a la educación reviste la forma de costos imputados a estudiantes extranjeros que cursan sus estudios en instituciones de enseñanza de estos dos países (Gráfico 2.9). Sean cuales sean las ventajas que puedan ofrecer ese tipo de programas, lo cierto es que contribuyen muy poco a enjugar el déficit de financiación de la educación básica en los países más pobres. En un plano más general, hay que señalar que los sistemas de notificación de los donantes hinchan artificialmente las transferencias de ayuda, incluyendo en ellas gastos que no redundan en beneficio de los presupuestos de los países en desarrollo. Aparte de los costos imputados a estudiantes extranjeros en los países donantes, esos gastos pueden englobar también desde el pago de derechos de matrícula hasta otro tipo de

gastos sobre los que pueden ejercer muy poco control los beneficiarios nominales de la ayuda. La OCDE ha tratado de efectuar una distinción entre la ayuda básica o programable, susceptible de ser planificada y utilizada en el país beneficiario, y los flujos de ayuda que no son susceptibles de planificación ni utilización. Si se aplica esta distinción a la ayuda a la educación, resulta que solamente 5.800 millones de los 9.100 millones de dólares desembolsados por los donantes bilaterales en 2008 se destinaron a financiar directamente la contratación y formación de docentes, la compra de libros de texto y la construcción de escuelas (OCDE-CAD, 2010c). Reconfigurar la ayuda en beneficio de la educación básica y velar por que las transferencias de ayuda cobren la forma de flujos de financiación efectivos son dos cosas que contribuirían a enjugar los déficits de financiación de la EPT.

Los perfiles de asignación de la ayuda a nivel mundial influyen en el volumen de los déficits de financiación de la EPT a nivel internacional y dentro de cada país. La diferencia que se da entre los 2.000 millones de dólares en los que se cifra la ayuda actual a la educación básica, por un lado, y los 16.000 millones que el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2010* había estimado necesarios en total para financiar la EPT en los países de ingresos bajos, por otro lado, refleja el volumen del presupuesto de la ayuda total y la proporción que representa la educación básica en este presupuesto. Por su parte, la magnitud del déficit dentro de cada país refleja el volumen de financiación nacional y las decisiones de los donantes sobre la distribución de la ayuda entre los diferentes países beneficiarios de ésta.

Gráfico 2.10: Existe una gran disparidad entre la ayuda y las necesidades de financiación de la Educación para Todos

Cobertura del déficit de financiación de la educación mediante la ayuda en un grupo seleccionado de países de ingresos bajos e ingresos medios bajos (2007-2008)



Fuentes: Anexo, Cuadro 3 relativo a la ayuda; EPDC y UNESCO (2009).

Aunque son múltiples los factores determinantes de los flujos de la asistencia para el desarrollo que van a parar a cada país en particular, resulta difícil no llegar a la conclusión de que la ayuda adolece de una financiación insuficiente y de una distribución arbitraria. El gasto en ayuda varía considerablemente de un país a otro y no guarda una relación coherente con una evaluación de las necesidades. Esto es especialmente obvio en los países afectados por conflictos, en los que la asistencia para el desarrollo prestada por los donantes está con frecuencia condicionada a objetivos de política exterior de más vasto alcance, tal como se señala en el Capítulo 3. No hay una fórmula perfecta para establecer

una vinculación entre la financiación de la ayuda y las necesidades, pero algunas comparaciones sencillas muestran que demasiado a menudo la ayuda a la educación básica no va a parar a quienes más la necesitan. Las dos regiones con mayor número de niños sin escolarizar –el África Subsahariana y el Asia Meridional y Occidental– recibieron en 2008, respectivamente, un 17% y un 35% del total de la ayuda destinada a la educación básica de base en 2008, pero un análisis individualizado de diferentes países muestra una gran divergencia entre las estimaciones de las necesidades de financiación de la Educación para Todos y las transferencias de la ayuda (Gráfico 2.10, página 125).

Hechos y cifras 2.5 – La mejora de la eficacia de la ayuda va por buen camino, pero a ritmo lento

La “eficacia de la ayuda” se ha convertido en un elemento importante del diálogo internacional sobre la asistencia para el desarrollo. Los donantes han adoptado una serie de principios, definidos en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005) y el Programa de Acción de Accra (2008), que tienen por objeto alinear más estrechamente su ayuda con las prioridades de los países beneficiarios de ésta. La aplicación práctica de esos principios ha resultado difícil para muchos donantes.

Aunque se han realizado progresos en algunos ámbitos, no se alcanzarán muchos de los objetivos de referencia establecidos. Los donantes se han demorado considerablemente en la utilización de los sistemas nacionales de gestión de la hacienda pública y de adquisiciones, y han mejorado escasamente su coordinación. En 2007 se canalizó menos del 50% de la ayuda por conducto de los sistemas nacionales de gestión de la hacienda pública, cuando el objetivo fijado para 2010 era canalizar el 80% de la ayuda; y solamente un 20% de las misiones de los donantes fueron objeto de una coordinación conjunta, cuando el objetivo fijado para 2010 era coordinar el 40% de esas misiones. Los resultados de los esfuerzos realizados para mejorar la previsibilidad de la ayuda distan mucho todavía de alcanzar los objetivos fijados (Cuadro 2.4). En 2007, solamente el 46% de la ayuda programada para un determinado año se desembolsó efectivamente en ese mismo año. Los limitados progresos realizados en todos esos ámbitos tienen repercusiones directas en la eficacia de la ayuda a la educación. En efecto, una ayuda volátil e imprevisible puede representar para los ministerios de hacienda y educación de los países beneficiarios un grave obstáculo para planificar eficazmente el gasto correspondiente a un determinado año. Asimismo, el hecho de no recurrir a los sistemas de gestión presupuestaria y financiera de esos países puede contribuir a un debilitamiento de sus capacidades nacionales en este ámbito.

Cuadro 2.4: Muchos de los objetivos relacionados con la eficacia de la ayuda no se alcanzarán

Progresos realizados en la consecución de un grupo seleccionado de objetivos fijados en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo

Criterios de rendimiento para la ayuda	Base 2005 (%)	Nivel en 2007 (%)	Objetivo para 2010 (%)
Objetivos que se alcanzarán			
No vinculación de la ayuda	75	88	Progreso continuo
Alineación y coordinación de la asistencia técnica	48	60	50
Aceleración necesaria de los progresos			
Utilización los sistemas nacionales de gestión de la hacienda pública por parte de los donantes	40	45	80
Utilización los sistemas nacionales de adquisición por parte de los donantes	39	43	80
Utilización de mecanismos de coordinación para la entrega de la ayuda por parte de los donantes	43	47	66
Mayor previsibilidad de la ayuda	41	46	71
Contabilización de los flujos de ayuda en los presupuestos nacionales	42	48	85
Coordinación de las misiones de los donantes	18	21	40
Coordinación de los estudios de país de los donantes	42	44	66

Fuente: OCDE (2008).

Examen de las políticas Afrontar la onda de choque de la crisis financiera

Tras la crisis financiera de 2008 sigue reinando la incertidumbre en el panorama económico mundial, pero las perspectivas de alcanzar los objetivos de la Educación para Todos ya se han visto gravemente mermadas en muchos de los países más pobres del planeta. Provocada por los sistemas bancarios de los países ricos y las deficientes reglamentaciones financieras de sus gobiernos, la crisis ha generado una onda de choque que está poniendo en peligro la educación de algunos de los niños más pobres y vulnerables del mundo.

A diferencia de lo que ocurre con la recuperación de la economía mundial, los medios informativos internacionales no consideran que los esfuerzos de los padres por mantener a sus hijos en la escuela merezcan ser objeto de titulares en sus primeras planas, cuando sí deberían figurar ellas. Las familias pobres han demostrado una gran capacidad de resistencia a la adversidad, tratando de mantener escolarizados a sus hijos pese a las dificultades cada vez mayores con que tropiezan. Pero esa capacidad de resistencia tiene sus límites. Con el aumento de la pobreza y la malnutrición, con los presupuestos de educación sometidos a presiones cada vez más intensas y con los interrogantes que se plantean sobre el futuro volumen de la ayuda internacional, hay un peligro real de que los progresos hacia la consecución de los objetivos de la Educación para Todos se vean frenados o estancados en muchos países pobres.

Las presiones a las que están sometidos los presupuestos gubernamentales siguen constituyendo un motivo de preocupación para la financiación de la educación. El Fondo Monetario Internacional (FMI), que está desempeñando un papel importante en los países de ingresos bajos, afirma que la mayoría de los gobiernos de estos países han podido salvaguardar los presupuestos de los sectores sociales más importantes. Esta evaluación quizás sea demasiado prematura y optimista. Además, se funda en un criterio basado en la idea cuestionable de que el hecho de no recortar los presupuestos constituye de por sí una respuesta suficiente. Lo más pertinente a este respecto –y el FMI debería examinar esto más a fondo– es preguntarse si en los planes de gasto público posteriores a la crisis se han tenido en cuenta los compromisos de ayuda anteriores a ésta y, lo que es aún más importante, si se han previsto las asignaciones financieras necesarias para conseguir los objetivos de la Educación para Todos.

El mensaje principal de esta sección es que muchos de los países más pobres se están viendo obligados a

recortar el gasto en educación, o a mantenerlo en un nivel que dista mucho de ser suficiente para alcanzar los objetivos de la Educación para Todos. El resultado de esto, en última instancia, es que el déficit de financiación externa de la educación se está agravando. Aunque los datos sean todavía parciales y preliminares, lo cierto es que hay señales de alerta que anuncian una agudización de la crisis de financiación de la educación. Esas señales se ponen de manifiesto en un estudio realizado para el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo* sobre el gasto efectivamente realizado en 2009 y el previsto para 2010 en 28 países en desarrollo, cuyas conclusiones se presentan a continuación.

- De los dieciocho países de ingresos bajos estudiados, siete habían efectuado recortes presupuestarios y tres no habían aumentado sus presupuestos. En los siete países que señalaron haber efectuado recortes presupuestarios hay 3,7 millones de niños privados de escuela.
- Aunque los planes indican una reactivación del gasto en educación en 2010, las asignaciones presupuestarias de cinco países de ingresos bajos previstas para ese año fueron inferiores al gasto efectivo registrado en 2008.
- De los diez países de ingresos medios bajos estudiados, hubo seis que señalaron que las asignaciones presupuestarias para 2010 eran inferiores al gasto realizado en 2009. Entre esos países figuraban Angola, Nicaragua y Nigeria.
- Con respecto a la posibilidad de alcanzar los objetivos fijados para 2015, cabe decir que los ajustes presupuestarios previstos en los países de ingresos bajos aumentan el riesgo de que se ahonde el déficit de financiación de la Educación para Todos. Para alcanzar una serie de objetivos establecidos en el Marco de Acción de Dakar, esos países tendrían que aumentar el gasto dedicado a la enseñanza primaria en un 12%, aproximadamente, durante el periodo 2010-2015. Los planes actuales para el gasto público en su conjunto prevén solamente aumentos de apenas un 6% anual hasta 2015. Para lograr los objetivos de la Educación para Todos, sería necesario que el gasto dedicado a la enseñanza primaria aumentara, por término medio, a un ritmo dos veces más rápido que el del gasto público en su conjunto, o que se reexaminasen los planteamientos relativos a los ajustes presupuestarios y las asignaciones del gasto.

No hay que olvidar las consecuencias de las presiones a las que están sometidos los presupuestos de educación. La divergencia que se da entre las necesidades de financiación de la Educación

La onda de choque generada por la crisis está poniendo en peligro la educación de algunos de los niños más pobres y vulnerables del mundo.

para Todos y el gasto efectivo no es una noción puramente teórica, sino algo muy real que se traduce en la práctica por la escasez de docentes, la mala calidad de la enseñanza, la imposibilidad de escolarizar a los niños y la agudización de las disparidades socioeconómicas en los sistemas educativos.

Habida cuenta de que muchos países han mantenido su gasto en los dos últimos años con el consiguiente aumento de sus déficits presupuestarios, es necesario proporcionar más ayuda para evitar reajustes potencialmente nocivos en los presupuestos. Por desgracia, los presupuestos de los países donantes de ayuda también están sometidos a presiones, pero esto es una razón de peso para recurrir a estrategias de financiación innovadoras. En el presente Informe se propone la creación de una Facilidad Financiera Internacional para la Educación (IFFE) que podría movilizar entre 3.000 y 4.000 millones de dólares anuales en el periodo 2011-2015.

El impacto de la crisis financiera y del alza del precio de los alimentos en la educación

Desde el Foro Mundial sobre la Educación para Todos, celebrado en Dakar el año 2000, hasta el estallido de la crisis financiera de 2008, el fuerte crecimiento económico registrado y la consiguiente reducción de la pobreza contribuyeron a impulsar los adelantos en el campo de la educación. A partir de 2008, sin embargo, la recesión económica, la carestía de los alimentos y el deterioro de las condiciones propicias para una reducción de la pobreza desaceleraron los avances. Millones de familias pobres han tenido que adaptarse a la disminución de sus ingresos y al aumento del precio de los alimentos. Aunque los precios de los productos alimentarios a nivel mundial hayan disminuido con respecto al nivel máximo que alcanzaron en 2008, son mucho más elevados que los registrados en la primera mitad del último decenio y algunos de ellos han experimentado incluso alzas espectaculares (Banco Mundial, 2010c). La recesión ha provocado el desempleo de mucha gente o ha reducido su tiempo de trabajo (Hossain y otros, 2010; Turk y Mason, 2010).

Las secuelas de la crisis financiera y el alza del precio de los productos alimentarios varían en función de los distintos países y regiones. Sin embargo, es obvio que hoy en día el número de personas que están sumidas en la pobreza o que padecen hambre es mucho mayor que el que se habría registrado si las tendencias económicas anteriores a la crisis se hubieran mantenido. La evaluación más reciente indica que, con respecto a las tendencias observadas antes de 2008, la crisis

financiera condenó en 2009 a 64 millones de personas más a la extrema pobreza y a otros 41 millones más a la malnutrición. También se estima que el alza experimentada por los productos alimentarios a nivel mundial en 2008 aumentó el número de personas malnutridas en 63 millones (Tiwarei y Zaman, 2010; Banco Mundial y FMI, 2010). Además, las estadísticas mundiales pueden ocultar repercusiones mucho más graves a nivel local. Por ejemplo, cuando la inflación internacional de los precios de los alimentos disminuyó en 2009, en el Chad y en la República Unida de Tanzania aumentó en más de un 20% el precio de sus dos alimentos básicos respectivos: el sorgo y el maíz. Se estima que en el último de estos dos países la tasa de malnutrición aumentó en un 2%, lo que supone 230.000 personas más azotadas por este flagelo (Banco Mundial, 2010b).

No es posible aprehender los efectos de la agravación de la pobreza y la malnutrición en los sistemas educativos, ya que los datos oficiales definitivos más recientes de los que se ha podido disponer datan del periodo anterior a la crisis de 2008. En lo que respecta a los elementos de información sobre el año 2009 que empiezan a conocerse, cabe decir que en gran parte se acopiaron demasiado pronto como para que puedan percibirse sus efectos en la educación. Además, el impacto de la agravación de la pobreza y del alza de los productos alimentarios en indicadores como la asistencia escolar puede estar sujeto a un desfase de tiempo, ya que las familias tratan a toda costa de mantener a sus hijos en la escuela recurriendo a sus ahorros o a préstamos. Es imposible aprehender también a corto plazo otros efectos. Por ejemplo, el aumento de la malnutrición de los niños no sólo va a tener repercusiones en su salud y su asistencia a la escuela, sino también en su desarrollo cognitivo y su aprovechamiento escolar ulterior.

A pesar de las limitaciones existentes en materia de datos, hay elementos de información y datos de estudios de casos y análisis generales en cantidad suficiente como para suscitar preocupaciones en los cuatro ámbitos enumerados a continuación.

- *El aumento de las presiones sobre los presupuestos de las familias pueden impulsar la desescolarización de sus hijos.* Algunos trabajos de investigación realizados sobre el terreno en 2009 han puesto de manifiesto casos de familias que se han visto obligadas a retirar a sus hijos de la escuela en Bangladesh, Kenya y Zambia (Hossain y otros, 2009). En una comunidad del Yemen, los padres han retirado a sus hijos temporalmente de la escuela para que trabajen y aporten ingresos a la familia, y también porque los gastos escolares han aumentado a causa del alza de precios de los

productos alimentarios y los combustibles (Hossain y otros, 2010). Algunos trabajadores de las zonas urbanas de Camboya se han visto obligados a regresar a sus regiones rurales de origen, lo que ha tenido por resultado la pérdida de las remesas de dinero enviadas a las familias, privándolas así de recursos para pagar los gastos de educación de sus hijos (Turk y Mason, 2010).

- *Las comparaciones entre la situación anterior a la crisis y la situación posterior indican una tendencia inquietante.* Un estudio en el que se extrapolan datos y elementos de información recogidos antes de la crisis sobre la relación entre la pobreza, el crecimiento económico y la terminación de los estudios primarios indica que habrá 350.000 alumnos más que no podrán terminar sus estudios primarios por culpa de la crisis (Banco Mundial y FMI, 2010). La mayoría de esos niños son probablemente hijos de familias pobres.
- *La motivación de los docentes puede haber padecido las consecuencias de una disminución real de sus sueldos.* Un análisis reciente de los sueldos de los maestros de primaria ha mostrado que, en un tercio aproximadamente de los países estudiados, su remuneración había disminuido sustancialmente en valor real (UNICEF, 2010d). Esto podría tener una incidencia en el aprendizaje, al aumentar el absentismo de los docentes y el cobro de honorarios extraoficiales.
- *La agravación de la pobreza y la malnutrición va a mermar los resultados del aprendizaje y la asistencia a la escuela.* La malnutrición impide que los niños aprovechen plenamente las posibilidades de educación disponibles (Grantham-McGregor y otros, 2007; Paxson y Shady, 2007; Macours y otros, 2008; UNESCO, 2010a). Un estudio reciente efectuado en Guatemala ha llegado a la conclusión que el raquitismo provocado por la malnutrición en los niños de seis años tiene un impacto en las puntuaciones de las pruebas escolares que equivale a la pérdida de cuatro años de estudios (Behrman y otros, 2008). En Jamaica, Kenya y Zambia se han señalado casos de familias que están comprando menos productos alimentarios y de padres que están preocupados por la consecuencias que esto pudiera tener en la asistencia a clase y el aprovechamiento escolar de sus hijos (Hossain y otros, 2009).

En muchos países en desarrollo, los gobiernos han adoptado políticas encaminadas a atenuar el impacto de la recesión económica. Una de las respuestas a la crisis ha sido la ampliación de los programas de protección social. Por ejemplo, el programa "Bolsa Familia" de Brasil, que beneficiaba en 2007 a 11,1 millones de familias, llegó a dispensar

subvenciones a 12,4 millones de familias en 2009 y, además, el importe de dichas subvenciones se aumentó en un 10% (OIT, 2010a). En Bangladesh, el gobierno aumentó las becas de enseñanza primaria en beneficio de los niños pobres y extendió la cobertura de los programas de alimentación escolar (Hossain y otros, 2010). Los programas de transferencias de dinero en efectivo presentan varias ventajas: funcionan, son relativamente poco costosos y dan resultados. Aunque las sumas transferidas suelen ser muy pequeñas, para los más pobres pueden tener una importancia decisiva. Además, como su entrega está supeditada a la asistencia de los niños a la escuela constituyen un incentivo en favor de la educación. Los programas de alimentación escolar han sido un elemento importante de la respuesta internacional a la crisis financiera, en particular los que se han llevado a cabo por intermedio del Programa de Respuesta a la Crisis Alimentaria Global y de la "Ventana de respuesta a la crisis" del Banco Mundial. En Kenya, el programa de alimentación escolar creado a raíz de la crisis, en 2009, beneficia actualmente a 1,9 millones de niños (Banco Mundial, 2010d).

Incremento de las presiones en el ámbito fiscal y presupuestario

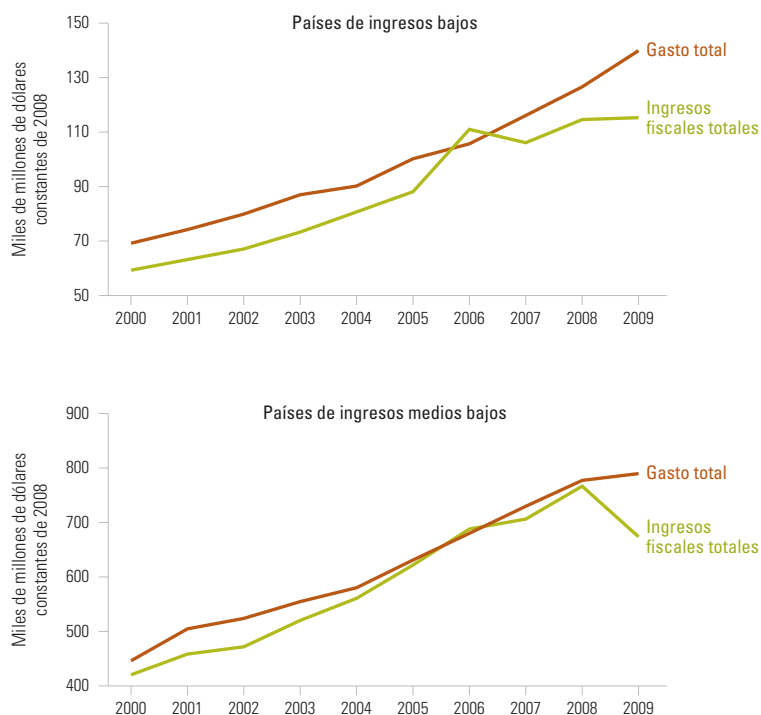
Todos los países han tenido que adaptarse a la disminución del crecimiento económico y de sus ingresos fiscales, mientras que los presupuestos gubernamentales se han visto sometidos a presiones por la exigencia de proteger a los grupos vulnerables. Sin embargo, los países pobres, a diferencia de lo que ocurre con los ricos, disponen de pocas alternativas en materia de financiación para contrarrestar las presiones presupuestarias, de tal manera que las pérdidas de ingresos fiscales generadas por un menor crecimiento económico, o un deterioro del comercio, se traducen rápidamente en recortes del gasto público o en déficits presupuestarios insostenibles.

El Gráfico 2.11 da una idea del cambio espectacular en los componentes presupuestarios –ingresos fiscales y gasto– de los países más pobres. Hasta 2008, el fuerte crecimiento económico trajo consigo un importante aumento anual de la recaudación de ingresos fiscales. Aunque los países de ingresos bajos en su conjunto acusaban déficits presupuestarios, la mayor movilización de sus recursos, complementada por los flujos de la ayuda externa, permitían un aumento constante del gasto. Los sistemas educativos de los países de ingresos bajos se beneficiaron de esta situación, ya que entre 1999 y 2008 el gasto en educación aumentó en un 7% anual (Cuadro 2.1). Los países de ingresos medios bajos aumentaron también su gasto, aunque en su caso la ayuda externa desempeñó un papel menos importante que la movilización de los recursos nacionales.

En algunos países los sueldos de los maestros de primaria han disminuido sustancialmente en valor real.

Gráfico 2.11: La crisis ha frenado el aumento rápido de la recaudación fiscal observado en los países de ingresos bajos e ingresos medios bajos

Recaudación fiscal y gasto total en valor real en países de ingresos bajos e ingresos medios bajos (2000-2009)



Notas: No se han incluido, por falta de datos suficientes, los siguientes países: Bhután, Iraq, Islas Marshall, Mauritania, Estados Federados de Micronesia, Myanmar, Territorio Ocupado Palestino, República Popular Democrática de Corea, Somalia y Zimbabwe. La India y China tampoco se han incluido en la cifra correspondiente a los países de ingresos medios bajos.

Fuente: Cálculos del equipo del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo basados en FMI (2010f) y Banco Mundial (2010f), así como en las últimas revisiones anuales de país disponibles, efectuadas por el FMI en aplicación del Artículo IV.

El gasto público ha seguido aumentando en el conjunto de los países de ingresos bajos, pero a costa de un aumento de los déficits presupuestarios.

La recaudación fiscal de los países de ingresos bajos disminuyó marginalmente en 2009, pero esa disminución fue compensada con la ayuda externa y el resultado final fue un modesto aumento del total de los ingresos fiscales. Pese a todo, la diferencia entre los ingresos fiscales y el gasto va en aumento. Las presiones sobre los presupuestos resultantes de esa diferencia constituyen una amenaza directa para el gasto en educación en el futuro. Además, el panorama de conjunto oculta la extrema diversidad de las situaciones en que se hallan los distintos países. Muchos países pobres se han visto gravemente afectados por la conjunción de la desaceleración del crecimiento económico y la baja de los precios de las exportaciones de materias primas. En algunos países como Eritrea, el Níger, Madagascar y el Yemen, los ingresos fiscales disminuyeron en más de un 20% en 2009 (FMI, 2010f).

El gasto público ha seguido aumentando en el conjunto de los países de ingresos bajos, pero a costa de un aumento de los déficits presupuestarios.

En este caso los promedios ocultan también las diferencias entre los países. Eritrea y Madagascar, por ejemplo, han recortado sus gastos en más de un 20%.

Los países de ingresos medios bajos han sufrido importantes pérdidas, debidas en muchos casos a la disminución de los ingresos proporcionados por las exportaciones de petróleo. Si se exceptúan China y la India, los ingresos fiscales de esos países disminuyeron en un 12% entre 2008 y 2009, lo que supone una pérdida absoluta de 93.000 millones de dólares en valor real. Esto representa una ruptura importante con las tendencias registradas recientemente, ya que desde el año 2000 los ingresos fiscales totales habían registrado una progresión del 8% en valor real. En 2009 el gasto público sólo aumentó en un 2% en estos países, mientras que el periodo 2000-2008 el promedio de aumento anual se cifró en un 7%. En algunos de los países que cuentan con gran número de niños sin escolarizar se registraron importantes recortes del gasto público. En Pakistán y Sudán, por ejemplo, el gasto público disminuyó entre un 8% y un 9% en 2009. Aquí también, la divergencia entre los ingresos fiscales y el gasto anuncia que en el futuro los presupuestos nacionales se van a ver sometidos a presiones.

La evolución de los ingresos fiscales totales desde 2008 da una idea de la magnitud del impacto de la crisis que es inferior a la realidad. Muchos países en desarrollo han tenido que adaptarse a cambios extremadamente bruscos en la financiación a plazo medio. Si el volumen de los ingresos fiscales hubiera aumentado en los países de ingresos bajos al mismo ritmo que antes de la crisis, en 2009 y 2010 habría sido un 7% más elevado, lo que representa una suma de 18.000 millones de dólares suplementarios. Una pérdida prevista de ingresos fiscales de esta magnitud tiene evidentemente repercusiones en la financiación de la educación y de otros servicios básicos.

Presupuestos de educación – Dolorosos ajustes en perspectiva

En el Informe Mundial de Seguimiento de la EPT 2010 se señalaba cuán importante era efectuar un seguimiento de los presupuestos de educación en los países en desarrollo, a fin de determinar documentadamente cuáles son los efectos de la crisis financiera. También ponía de relieve las insuficiencias del sistema internacional de elaboración de informes en tiempo real, para todo lo referente a las asignaciones al sector de la educación en los presupuestos gubernamentales y al gasto efectivo en educación comparado con el previsto. Ésta no es la única laguna. En efecto, los organismos internacionales como el Banco Mundial, el FMI, la UNESCO y el UNICEF no informan con coherencia

sobre la manera en que las asignaciones presupuestarias y el gasto están vinculados a los objetivos de la Educación para Todos y a las demás metas internacionales del desarrollo. Las lagunas en los informes tienen su importancia porque dificultan el seguimiento del impacto que puedan tener los reajustes presupuestarios en la financiación de los objetivos de la educación.

El seguimiento en tiempo real de los presupuestos de educación resulta difícil por varias razones. El desfase entre las informaciones sobre el gasto presupuestado y las relativas al gasto efectivo hace que sean particularmente problemáticas las comparaciones a gran escala entre países.² No obstante, uno de los trabajos de investigación encargados para el presente Informe arroja alguna luz sobre la manera en que las presiones presupuestarias generales están incidiendo –por conducto de los mecanismos de gasto público– en los presupuestos de educación y, en última instancia, en la vida de las escuelas, de los escolares y de los docentes (Kyrili y Martin, 2010). Debido a la insuficiencia de datos, ese trabajo sólo abarca 28 países de ingresos bajos y medios bajos, de los cuales 18 pertenecen a la primera de estas dos categorías.

El impacto de las presiones fiscales no es uniforme en lo que respecta a los presupuestos de educación (Gráfico 2.12). Ocho de los dieciocho países de ingresos bajos han aumentado su gasto en educación

entre 2008 y 2009, lo cual se ajusta al perfil general de incremento del gasto público en los países de esta categoría. En Burkina Faso y Mozambique el aumento fue superior al 10%, mientras que en Afganistán y Sierra Leona sobrepasó el 20%. Como puede verse a continuación, en otros países la situación es menos reluciente y es de temer que tenga consecuencias perjudiciales para el alcance de los objetivos de la Educación para Todos.

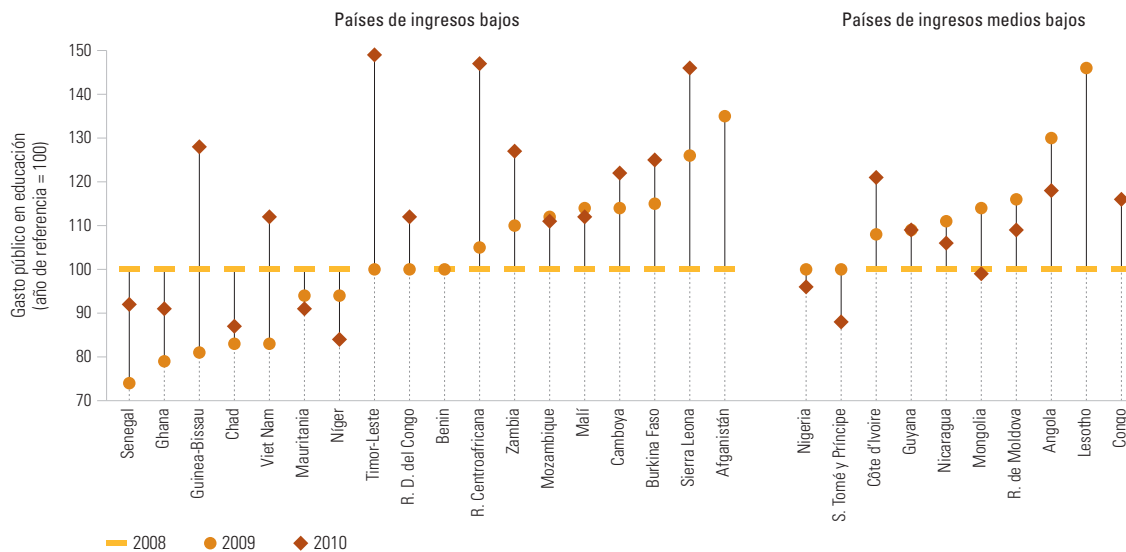
- Siete de los países de ingresos bajos estudiados recortaron su gasto en educación en 2009. Mauritania lo recortó en un 6% aproximadamente; el Chad, Guinea Bissau y Viet Nam en más de un 15%; y Ghana y Senegal en más de un 20%.
- En cinco de esos países de ingresos bajos, el gasto previsto para 2010 tendrá por resultado que el presupuesto de educación se sitúe por debajo del nivel que tenía en 2008 (Gráfico 2.12).
- Aunque siete países de ingresos medios bajos mantuvieron o aumentaron su gasto en 2009, seis de ellos han previsto recortar su presupuesto de educación en 2010. En Nigeria, el gasto del gobierno federal destinado a la educación en 2010 será menor que el efectuado en 2009 (Recuadro 2.2).

La evolución del gasto público en educación sólo permite percatarse de algunos de los peligros que se ciernen sobre la educación. Por ejemplo, en el Níger,

En 2009, un 40% de los países de ingresos bajos sobre los que ha podido disponer de datos recortaron su gasto en educación.

Gráfico 2.12: Impacto de la crisis financiera en el gasto en educación

Índice del gasto real en educación en un grupo seleccionado de países de ingresos bajos e ingresos medios bajos (2008-2010)



Notas: El valor del año de referencia para el índice del gasto es 100. Los valores superiores a 100 representan aumentos del gasto real en educación con respecto a los volúmenes de gasto del año de referencia, y los valores inferiores a 100 representan disminuciones. Para la mayoría de los países, el año de referencia es 2008; para Nigeria, la República Democrática del Congo, Santo Tomé y Príncipe y Timor-Leste, el año de referencia es 2009.

Fuente: Cálculos del equipo del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo basados en Kyrili y Martin (2010).

2. En la mayoría de los casos los datos correspondientes a 2008 y 2009 se basan en el gasto efectivo o estimado, mientras que los correspondientes a 2010 son datos presupuestarios. Para más detalles, véase Kyrili y Martin (2010).

Recuadro 2.2 – A pesar de los ingresos del petróleo, los efectos de la crisis se dejan sentir en Nigeria

En el último decenio Nigeria ha hecho pocos progresos hacia la universalización de la enseñanza primaria. En 2007 había en este país 8,7 millones de niños sin escolarizar, esto es, el 12% del total mundial. Las presiones presupuestarias pueden ahora obstaculizar los esfuerzos encaminados a realizar progresos decisivos.

En 2009, cuando la recesión mundial provocó la baja de los precios del petróleo, el valor real de los ingresos fiscales disminuyó en un 35%. El gobierno pudo aumentar el gasto público recurriendo a un fondo creado para ahorrar los ingresos del petróleo generados en los periodos de alza de los precios. Este fondo sirvió en parte de amortiguador para proteger al sector de la educación de la fuerte disminución de los ingresos fiscales del Estado en 2009. Sin embargo, el presupuesto previsto para 2010 indica una disminución del gasto en educación.

Para 2011 está prevista una disminución del gasto público global. Aunque no está claro en qué sectores se efectuarán recortes, hay un riesgo real de que el sector de la educación, ya insuficientemente financiado, se vea privado de recursos. Esto mermaría el acceso a la educación y la calidad de ésta, agravando además las disparidades entre las diferentes regiones y clases sociales.

Fuentes: Anexo, Cuadro Estadístico 5; FMI (2009 y 2010f); Banco Mundial (2008a).

Los reajustes presupuestarios provocados por la crisis financiera han mermado manifiestamente las perspectivas de conseguir para 2015 la escolarización de todos los niños del mundo.

un país que hizo grandes progresos en la educación a lo largo de los últimos años, los graves problemas de seguridad alimentaria surgidos en 2009 y 2010 han contribuido a deteriorar el entorno del sistema educativo (Recuadro 2.3).

No cabe atribuir a la crisis financiera la totalidad de los recortes presupuestarios. En Ghana, la deficiente gestión económica del anterior gobierno ha provocado una crisis presupuestaria y, además, este país no ha escapado a los efectos de la

recesión económica. De ahí que los logros considerables de Ghana en el campo de la educación se hallen ahora en peligro (Recuadro 2.4).

Aunque el panorama esbozado por este estudio sea muy parcial, tiene el mérito de destacar la necesidad de efectuar un seguimiento más concienzudo de los presupuestos de educación. En su conjunto, los siete países de ingresos bajos que han recortado sus presupuestos de educación tenían 3,7 millones de niños sin escolarizar en 2008. Es probable que muchos otros países sobre los que no se dispone de datos estén afrontando problemas similares. Si así es, se puede decir que los reajustes presupuestarios provocados por la crisis financiera han mermado manifiestamente las perspectivas de conseguir para 2015 la escolarización de todos los niños del mundo.

Habida cuenta de este contexto, los organismos internacionales tienen que reexaminar algunos de sus planteamientos. Además de proporcionar ayuda a los países para evitar que recorten el gasto público, el Banco Mundial y el FMI, junto con organismos como la UNESCO y el UNICEF, deberían evaluar los planes adoptados después de la crisis para el gasto en educación y otros sectores prioritarios, efectuando proyecciones de la situación anterior a la crisis y teniendo en cuenta la financiación que se necesita para alcanzar los objetivos internacionales del desarrollo.

La futura estabilización presupuestaria podría hacer peligrar los progresos de la educación

Sea cual sea el rumbo que tome la economía mundial, no cabe duda de que las perspectivas de alcanzar los objetivos de la Educación para Todos en muchos de los países más pobres del mundo serán menos favorables, en los cinco años que

Recuadro 2.3 – La crisis alimentaria y financiera pone en peligro los progresos del Níger

La agravación de la malnutrición y los recortes del gasto en educación amenazan con socavar los progresos realizados en Níger hacia la universalización de la enseñanza primaria. El alza del precio de los alimentos en 2008 y la mala cosecha de 2009 empeoraron una situación ya de por sí calamitosa. Algunos estudios efectuados a mediados de 2010 llegaron a la conclusión de que la mitad de la población carece de recursos necesarios para alimentarse adecuadamente y de que la tasa de malnutrición aguda había pasado del 12% al 17% entre 2009 y 2010.

Pese a los progresos realizados recientemente, el Níger dista mucho de poder alcanzar los objetivos de la Educación para Todos. Para ir por buen camino

y lograr dar una educación a los niños privados de escuela, que suman 1,1 millones, es necesario aplicar políticas enérgicas sustentadas por recursos financieros suplementarios. Para alcanzar sus objetivos de educación, el Níger necesita incrementar en un 11% anual el gasto dedicado a la enseñanza primaria hasta 2015. Esta perspectiva parece improbable debido a la crisis financiera. El gasto público, que representaba el 18% del PNB en 2008, pasó en 2009 a representar solamente el 15%. Los recortes en el presupuesto de educación fueron también considerables y el gasto en educación para 2010 será un 16% inferior al registrado en 2008.

Fuentes: Anexo, Cuadro Estadístico 5; FMI (2010f); Kyrili y Martin (2010); PAM (2010).

Recuadro 2.4 – La estabilización presupuestaria hace peligrar la continuación de los progresos en Ghana

Desde 1999 hasta 2008, una serie de políticas enérgicas sustentadas por un gasto público acrecentado contribuyeron a dar escuela a 400.000 niños privados de ella en Ghana, haciendo que la tasa de escolarización en primaria pasara del 60% al 77%. En 2008, el creciente déficit presupuestario y la desaceleración del crecimiento económico generaron en la hacienda pública una crisis que amenaza con provocar un retroceso en la educación.

En aplicación de un programa del FMI, Ghana ha emprendido un reajuste presupuestario radical. En 2009, el gasto público global se redujo, en valor real, en un 8%. El presupuesto de educación se recortó en un 30% aproximadamente y el gasto en educación básica disminuyó en un 18%, lo que representa el costo de escolarizar a 653.000 niños.

El gasto previsto para el sector de educación aumentó en 2010, pero permaneció por debajo del nivel alcanzado en 2008 y, además, no se sabe a ciencia cierta si las asignaciones presupuestarias se van a desembolsar en su totalidad. El acuerdo de Ghana con el FMI exige que este país prosiga la reducción de su déficit presupuestario, y para 2011 se prevén más recortes del gasto público global. Aunque se han

adoptado medidas de salvaguarda del gasto social, así como planes para aumentar las subvenciones a las escuelas y el suministro gratuito de libros de texto, todavía es demasiado pronto para saber si las promesas a este respecto se van a cumplir o no.

La experiencia de Ghana pone de relieve las limitaciones que supone el centrarse exclusivamente en la cuestión del recorte del presupuesto de educación. En efecto, lo que importa desde el punto de vista de la Educación para Todos es que haya una alineación de los recursos financieros con políticas encaminadas a suprimir los golletes de estrangulamiento que obstaculizan la consecución de la enseñanza primaria universal y otros objetivos. Las estimaciones efectuadas para el presente Informe muestran que el gasto dedicado a la enseñanza primaria tendrá que aumentar en un 9% anual, si se quiere lograr la universalización de este nivel de la educación en 2015. Como está previsto que el crecimiento anual del gasto público sea solamente de un 4% para los cinco años venideros, parece poco probable que los objetivos en materia de educación fijados para 2015 se puedan alcanzar sin un aumento de la ayuda externa.

Fuentes: Anexo, Cuadro Estadístico 5; EPDC y UNESCO (2009); FMI (2010f); Kyrilli y Martin (2010); Yang y otros (2010).

quedan hasta 2015, de lo que fueron en el último decenio. El peligro estriba en que la desaceleración del crecimiento económico y el reajuste de las haciendas públicas se refuerzan mutuamente, y que de esta manera la reducción del gasto socave la reactivación de la economía, lo que a su vez tendrá por consecuencia una limitación de la recaudación fiscal.

El reajuste presupuestario va a ser el tema dominante en las finanzas públicas. Se prevé que los países de ingresos bajos y medios bajos en su conjunto van a reducir sus déficits presupuestarios en 1% del PNB, por término medio, entre 2008 y 2009. Algunos países que ya están tropezando con problemas para financiar la educación, como Angola, Liberia, Malawi, la República Democrática Popular Lao, Viet Nam y el Yemen, prevén reducir sus déficits en un 5% del PNB, o incluso más, entre 2009 y 2011 (FMI, 2010f). Aunque el aumento de la recaudación fiscal pueda contribuir en cierto modo a la reducción de los déficits, en muchos países el peso del reajuste presupuestario recaerá en el gasto público. Más de la mitad de los países del África Subsahariana prevén reducir en 2012 la proporción del gasto en el PNB para que sea inferior a la registrada en 2009 (FMI, 2010f).

Estos planes son de muy mal augurio para la financiación de la educación. Aunque los resultados dependan del ritmo de la recuperación económica, la desaceleración prevista del crecimiento del gasto total en los países de ingresos bajos puede traducirse en una limitación del aumento del gasto en educación. Esto representa una importante ruptura con las tendencias recientes y hace peligrar la financiación de la Educación para Todos. Desde 1999 hasta 2008, el gasto real en educación aumentó a un ritmo del 7% anual aproximadamente (Cuadro 2.1). Aunque ese aumento sea impresionante, se estima que el gasto dedicado a la enseñanza primaria tendría que incrementarse al ritmo de un 12% anual para conseguir la universalización de la enseñanza primaria (EPDC y UNESCO, 2009). El FMI prevé que el gasto público total aumentará solamente en un 6% anual, aproximadamente, de aquí a 2015, esto es, la mitad del aumento que sería necesario para lograr la enseñanza primaria universal (FMI, 2010f). De esto se desprende que los gobiernos tendrán que aumentar la proporción del gasto dedicada a la educación, o afrontar la perspectiva de escolarizar a menos niños.

Los gobiernos de muchos países en desarrollo podrían dar más prioridad a la educación en el

El FMI prevé que el gasto público aumentará solamente en la mitad de lo que sería necesario para lograr la enseñanza primaria universal.

El FMI no efectúa evaluaciones públicas de las repercusiones que entraña el ajuste presupuestario para la consecución de los objetivos de la Educación para Todos.

proceso de ajuste. Unos dos tercios de los países de ingresos bajos sobre los que se dispone de datos dedican a la educación menos del 20% del presupuesto, cuando ese porcentaje es el elemento de referencia internacional. El Níger solamente dedicó a la educación un 15% de su presupuesto en 2008. No obstante, si se tiene en cuenta la magnitud de los ajustes presupuestarios en perspectiva, hay límites a lo que se pueda hacer efectuando transferencias de los ingresos fiscales entre los diferentes sectores.

En los países de ingresos bajos donde se aplican programas del FMI, las condiciones de los préstamos en condiciones favorables influyen en la concepción de las políticas de ajuste presupuestario y en el impacto de éstas en la educación (Cuadro 2.5). Algunas de esas condiciones tienen por objeto mantener los servicios fundamentales estableciendo metas indicativas para salvaguardar el gasto social, si bien cabe señalar que la definición de lo que esa salvaguardia abarca suele ser poco clara y que los criterios de protección de la educación son inciertos (Ortiz y otros, 2010). Otros elementos de los acuerdos de préstamo del FMI tienen consecuencias, intencionales o no, que van en sentido opuesto. Por ejemplo, los recientes acuerdos del FMI con Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire y la República Democrática del Congo comprenden topes recomendados para la masa salarial del sector público. Teniendo en cuenta que los sueldos de los

docentes suelen ser el componente más importante de esa masa en los países de ingresos bajos, el nivel de esos topes tiene repercusiones en la contratación de maestros, en sus remuneraciones y en su moral. El FMI no efectúa evaluaciones públicas del posible impacto que los topes propuestos para la masa salarial puedan tener en la educación, lo cual es ilustrativo de una deficiencia más general, a saber: la ausencia de evaluación de las repercusiones que entraña el ajuste presupuestario para la consecución de los objetivos de la Educación para Todos.

Los problemas que plantea el ajuste presupuestario colocan a los encargados de la elaboración de políticas ante disyuntivas difíciles. Los déficits presupuestarios insostenibles presentan grandes riesgos para el crecimiento y la financiación de los servicios públicos, pero la estabilización de las finanzas públicas a costa de retrocesos en ámbitos como la salud, la educación y la reducción de la pobreza, representa una amenaza para el crecimiento económico futuro. Muchos programas del FMI no evalúan, o muy poco, cómo los objetivos presupuestarios pueden afectar a los progresos hacia la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio relativa a la universalización de la enseñanza primaria y hacia las demás metas de la Educación para Todos. Es necesario suprimir esa divergencia entre los actuales enfoques del ajuste presupuestario y la cooperación internacional en el ámbito de la educación y de otros objetivos del desarrollo.

Cuadro 2.5: Los objetivos de reducción de los déficits presupuestarios podrían tener por resultado la reducción del gasto público en educación en algunos países

Planes a corto plazo para reducir el déficit presupuestario en un grupo seleccionado de países de ingresos bajos e ingresos medios bajos en los que se aplican programas del FMI

Países	Reducción del déficit comprendida en los criterios de rendimiento del FMI	Déficit presupuestario en 2009	Objetivo para el déficit presupuestario en 2012	¿Cómo se conseguirán las reducciones?	¿Protección del gasto en el sector social prevista en el acuerdo con el FMI?	Evolución del presupuesto de educación entre 2008 y 2009
		(en % del PIB)				
Ghana	Sí	9,8	5,5	Fundamentalmente mediante la reducción del gasto	Sí	Reducción
Pakistán	Sí	4,9	2,5	Mediante la mejora de los ingresos fiscales y la reducción del gasto	No	d. n.d.
Níger	Sí	5,3	1,9	Mediante la mejora de los ingresos fiscales y la reducción del gasto	Sí	Reducción
Malawi	Sí	5,4	0,7	Mediante la mejora de los ingresos fiscales y el incremento de las subvenciones	Sí	d. n.d.
Mauritania	Sí	5,9	3,8	Mediante la reducción del gasto	Sí	Reducción
Yemen	Sí	10,2	4,7	Mediante la reducción del gasto	No	d. n.d.

d. n.d.: datos no disponibles.

Fuentes: FMI (2010b); últimas revisiones anuales de país disponibles, efectuadas por el FMI en aplicación del Artículo IV.

Una prioridad urgente: cumplir los compromisos de ayuda

En un momento en que los países en desarrollo más pobres tienen que afrontar presiones presupuestarias fuertes, perspectivas inciertas de reactivación de sus economías y déficits crecientes de la financiación necesaria para alcanzar los objetivos de la Educación para Todos, la ayuda internacional cobra una importancia aún mayor. Por desgracia, las tendencias actuales de la ayuda constituyen una amenaza para el logro de todos los objetivos internacionales del desarrollo. Los donantes no están cumpliendo sus promesas de aumentar la ayuda y esas promesas distan mucho de estar a la altura de las necesidades de financiación de la educación.

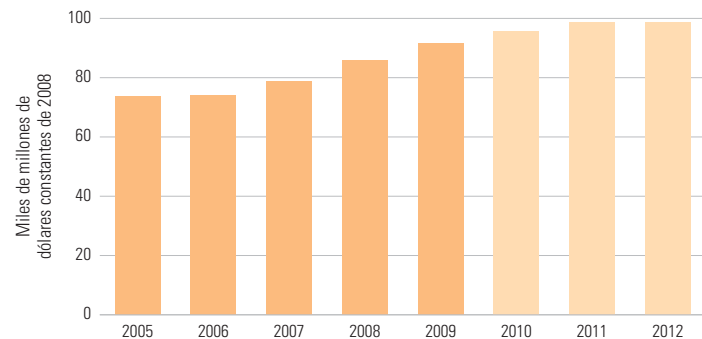
La ayuda internacional se estancó en 2009 y el último estudio de la OCDE sobre los planes de gasto de los donantes indica que en 2010 faltaban 20.000 millones de dólares para cumplir las promesas formuladas en la cumbre de Gleneagles en 2005. Las perspectivas para el África Subsahariana son particularmente inquietantes. Aunque la ayuda a esta región haya aumentado en un 17% anual, por término medio, desde 2002, casi un tercio de la misma ha consistido en condonaciones de la deuda que no generan automáticamente recursos presupuestarios adicionales. La realización del objetivo fijado para esta región en 2005 habría necesitado que la ayuda se hubiera duplicado ya en 2010. Las asignaciones previstas indican que faltarán 16.000 millones de dólares para cumplir ese objetivo (Naciones Unidas, 2010d; OCDE-CAD, 2010c).

Este lóbrego panorama se ensombrece más aún si se tienen en cuenta las estimaciones de la ayuda programable. Esta categoría de ayuda es más previsible que los demás flujos de la ayuda al desarrollo –por ejemplo, la reducción de la deuda o la ayuda humanitaria– y se puede planificar en los presupuestos nacionales, lo cual es un factor fundamental para el planeamiento de la educación. La ayuda programable representa actualmente unos dos tercios del total de los flujos de ayuda. Después de un fuerte aumento hasta 2008, los planes de gasto de los donantes sólo prevén aumentos muy limitados entre 2009 y 2011, mientras que se observa un estancamiento de la ayuda programable en este último año (Gráfico 2.13).

En un momento en que incluso los países donantes tienen que afrontar presiones presupuestarias, la divergencia entre los compromisos de ayuda y la ayuda prestada efectivamente podría ahondarse más aún. Las crisis bancarias que se produjeron en los países donantes tuvieron por resultado reducir la ayuda entre un 20% y un 25% con respecto al volumen previsto antes de esas crisis (Dang y otros,

Gráfico 2.13: La ayuda programable se va a estancar previsiblemente en 2011

Ayuda programable por país efectiva (2005-2009 y previsiones para 2010-2012)



Fuente: OCDE-CAD (de próxima aparición).

2009). Esto sirve de recordatorio de la vulnerabilidad política de los presupuestos de ayuda en periodos de recesión económica.

Los planes de gasto no suministran indicios de una reducción de semejante magnitud, pero eso no da motivos para sentirse satisfechos. Algunos donantes han mantenido un fuerte compromiso en favor de la ayuda, pese a los drásticos recortes del gasto efectuados en otros sectores (Cuadro 2.6). En el Reino Unido se ha previsto que de aquí a 2013 el presupuesto de ayuda alcance un 0,7% del INB y el nuevo gobierno está aprobando los planes de gasto en ayuda de su predecesor, a pesar de que ha efectuado los mayores recortes del gasto público conocidos desde la Segunda Guerra Mundial (Institute for Fiscal Studies, 2010). Los planes de gasto de otros países donantes miembros del G8, como Alemania, Estados Unidos y Francia indican un aumento en 2009 o un restablecimiento en 2010. Australia ha anunciado también una duplicación de su presupuesto de ayuda, asignando a la educación 5.000 millones de dólares para el periodo 2010-2015 (Rudd, 2010). No obstante, las previsiones relativas a otros países indican serios recortes de la ayuda, e incluso en los países donde esas previsiones son más positivas también se podrían efectuar recortes como consecuencia del deterioro del contexto presupuestario. La conclusión más desconcertante que se puede sacar del Cuadro 2.6 es que muchos donantes, pese a sus declaraciones públicas en sentido contrario, parecen haberse retractado de las promesas formuladas en 2005.

Es necesario que los gobiernos examinen con gran atención las consecuencias de la reducción de la ayuda y del incumplimiento de sus promesas. Los presupuestos de la asistencia para el desarrollo no cuentan con un sólido apoyo del público dentro de los países donantes, ni tampoco con grupos de presión fuertes para defenderlos. Sin embargo, la ayuda

La ayuda internacional se estancó en 2009 y el último estudio de la OCDE indica que en 2010 faltaban 20.000 millones de dólares para cumplir las promesas formuladas en Gleneagles en 2005.

Cuadro 2.6: Pocos donantes bilaterales prevén aumentar sustancialmente su ayuda en los próximos años

2009 Datos preliminares	2010+ proyecciones	Donantes bilaterales del CAD
↓	↓	<ul style="list-style-type: none"> • Irlanda: -18,9% en 2009 y -5,8% previsto para 2010 • Grecia: -12% en 2009 e incertidumbre después de 2010 • Canadá: -9,5% en 2009 y congelación al nivel de 2010-2011 para los cinco años siguientes • España: -1,2% en 2009 y reducciones de 600 millones de dólares anunciadas para 2010-2011
↓	↑	<ul style="list-style-type: none"> • Austria: -31,2% en 2009, pero + 25,5% previsto para 2010 • Italia: -31,1% en 2009, pero + 29,9% previsto para 2010 • Portugal: -15,7% en 2009, pero + 49,7% previsto para 2010 • Alemania: -12,0% en 2009, pero + 15,5% previsto para 2010 • Países Bajos: -4,5% en 2009 y congelación prevista de la AOD en porcentaje del INB • Nueva Zelanda: -3,2% en 2009, pero + 12,9% previsto para 2010 • Australia: -1,4% en 2009, pero + 14,3% previsto para 2010
↑	↓	<ul style="list-style-type: none"> • Noruega: + 17,3% en 2009, pero -4,4% previsto para 2010 • Suecia: + 7,4% en 2009, pero -7,8% previsto para 2010 • Estados Unidos: + 5,5% en 2009, pero -2,2% previsto para 2010
↑	↑	<ul style="list-style-type: none"> • Francia: + 16,9% en 2009 y + 1,2% previsto para 2010 • Reino Unido: + 14,6% en 2009 y + 18% previsto para 2010 • Finlandia: + 13,1% en 2009 y + 4,9% previsto para 2010 • Bélgica: + 11,5% en 2009 y + 28,7% previsto para 2010 • Suiza: + 11,5% en 2009 y + 0,4% en 2010 • Dinamarca: + 4,2% en 2009 y + 1,4% previsto para 2010 • Luxemburgo: + 1,9% en 2009 y + 0,9% previsto para 2010

Fuentes: Development Initiatives (2010); OCDE-CAD (2010b).

solamente suele representar entre el 1% y el 2% del gasto público total y el ahorro que pueda derivarse de la retractación de los compromisos contraídos con los países pobres será muy limitado. Ante todo es necesario que los gobiernos de los países donantes admitan que una insuficiente financiación de la ayuda comprometerá los esfuerzos encaminados a reducir la mortalidad infantil y materna, a escolarizar a los niños y a reducir la pobreza. En este contexto, es importante que los donantes emprendan las acciones enumeradas a continuación.

- Establecer en el primer semestre de 2011 calendarios indicativos renovables que indiquen cómo piensan enjugar la totalidad de los déficits de financiación resultantes de la diferencia entre la ayuda real y las promesas de ayuda. Esos calendarios deberían presentarse al Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, antes de la celebración de la cumbre del G8 en 2011.
- Cumplir los compromisos de prestación de ayuda contraídos con África para enjugar el déficit de 16.000 millones de dólares que se da con respecto a las promesas formuladas para 2010.

- Empezar a tomar medidas de más vasto alcance para reforzar la eficacia de la ayuda. Liberar el 10% de la ayuda aún vinculada a los servicios de los donantes contribuiría a mejorar la relación eficacia-costo. Dejar a los gobiernos beneficiarios de la ayuda que tomen sus propias decisiones en materia de adquisiciones podría incrementar el valor de la ayuda entre un 15% y un 30%. Por último, el tratamiento de los problemas de la inestabilidad e imprevisibilidad de la ayuda podría incrementar también ese valor entre un 8% y un 20% (Carlsson y otros, 2009).

Repercusiones en la educación básica

En un momento en que se prevé el estancamiento de la ayuda programable, solamente una redistribución de ésta en beneficio de la educación podría colmar el déficit de financiación de la Educación para Todos. Los donantes podrían efectuar cambios en sus presupuestos de ayuda para que beneficien a la educación básica, o incrementar la proporción de la educación básica en la ayuda total. Aunque es posible llevar a cabo una acción en estos dos ámbitos, hay muy pocos indicios de que las prioridades de los donantes hayan experimentado un cambio.

Otorgar un mayor peso a la educación básica podría contribuir considerablemente a incrementar la asistencia para el desarrollo. Varios donantes –por ejemplo, Alemania, Francia y Japón– canalizan la mayor parte de su ayuda a la educación hacia la enseñanza superior. Además, una gran parte del gasto conexo va a parar a las instituciones de enseñanza de esos tres países y a becas para estudiar en ellas (Gráfico 2.9). El valor que pueda tener este tipo de gasto para la Educación para Todos es muy cuestionable (UNESCO, 2008). Si Alemania y Francia transfirieran a los sistemas de educación básica de los países en desarrollo los recursos que actualmente asignan a los estudiantes extranjeros matriculados en sus universidades, movilizarían 1.800 millones de dólares suplementarios para este nivel de la educación. Ninguno de estos dos países ha manifestado la intención de hacer algo en este sentido y, al parecer, es probable que Japón también siga centrándose en los niveles de enseñanza superiores.

Las perspectivas generales de una amplia redistribución de la ayuda en beneficio de la educación básica no parecen muy halagüeñas. Las prioridades políticas del G8 se han orientado claramente hacia otras metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En la declaración de la cumbre del G8 celebrada en Muskoka (Canadá) en junio de 2010, se contrajeron compromisos prioritarios en favor de la mejora de la salud materna e infantil, y se definieron como prioridades

adicionales la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible (Grupo de los Ocho, 2010). No se contrajo un compromiso comparable con la educación. Asimismo, el compromiso de destinar a la salud materna e infantil una suma de 40.000 millones de dólares fue el más destacado de la Cumbre sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio celebrada en septiembre de 2010. La omisión de la educación en todos esos compromisos supone una cortedad de miras y es contraproducente.

Aunque esté evidentemente justificada la prioridad otorgada a la supervivencia de los niños y a la salud de sus madres, el modo de ver las cosas de los donantes –que les conduce a preconizar acciones en el ámbito de la salud estrechamente definidas, en detrimento de la educación– puede entrañar el riesgo de que se frenen los progresos tanto en el ámbito de la salud como en el de la educación. Una aceleración de los progresos en el ámbito de la educación imprimiría un fuerte impulso a la reducción de la pobreza, el aumento del grado de crecimiento económico y la mejora de la alimentación. Además, la educación de las madres es uno de los más poderosos catalizadores de la mejora de la salud infantil y materna (véase el Capítulo 1, Objetivo 1).

Una financiación innovadora para la educación

Habida cuenta de la presión acrecentada que se ejerce sobre los presupuestos de los donantes, algunos observadores argumentan que se podrían concebir métodos de financiación innovadores y movilizar recursos considerables aprovechando los mercados comerciales y otras fuentes de recursos (Girishankar, 2009). ¿Es válido este argumento?

Hay motivos de peso para centrar más la atención en métodos de financiación innovadores (Burnett y Bermingham, 2010; UNESCO, 2010a). Mientras que las alianzas mundiales en pro de la salud han recurrido a una amplia serie de recursos de financiación innovadores, en el sector de la educación ese recurso se ha ignorado en gran medida. Además del desperdicio de la posibilidad de generar nuevas fuentes de ingresos que esto supone, el sector de la educación ha adolecido también de escasa visibilidad política. No hay en este sector nada equivalente a los fondos mundiales para la salud que han hecho de la lucha contra enfermedades como el sida y el paludismo una importante prioridad en el programa internacional del desarrollo. Por eso, los organismos empeñados en la empresa de lograr la Educación para Todos deberían otorgar más importancia a la investigación sobre las posibilidades de financiación internacional y a las actividades de sensibilización del público en este ámbito.

No obstante, los métodos innovadores de financiación, contrariamente a lo que se pueda creer a veces, no son una fórmula mágica que permita resolver la crisis de financiación de la Educación para Todos y, a este respecto, es preciso formular tres advertencias importantes con respecto a algunas de las afirmaciones más osadas que se han hecho sobre este particular. En primer lugar, no hay ninguna hipótesis financiera verosímil en la que los métodos de financiación innovadores enjungen el déficit que presenta financiación de la Educación para Todos de aquí a 2015. En segundo lugar, los beneficios mayores para la educación sólo podrían resultar de una estrategia más vasta, en la que el producto de las tasas sobre los mercados financieros fuera unido a una financiación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio dotada de una base más amplia. En tercer lugar, aunque es posible encontrar métodos financieros innovadores específicos para la educación, los rendimientos podrían ser muy inferiores a lo previsto, a no ser que gocen de un resuelto apoyo en el plano político. Algunos análisis recientes han podido determinar una serie de opciones en lo que respecta a los métodos de financiación innovadores en el ámbito de la educación.

Tasas sobre los mercados financieros

El papel desempeñado por el sector financiero en la crisis económica ha impulsado a varios gobiernos a pedir el establecimiento de tasas sobre los bancos para cubrir los gastos del saneamiento financiero. Algunos países como Alemania y Francia han señalado que una parte de los ingresos fiscales generados por esas tasas se podrían destinar a la financiación de la ayuda al desarrollo. Las propuestas formuladas van desde la imposición de tasas sobre las transacciones financieras hasta el establecimiento de impuestos sobre los beneficios y las deudas de los bancos (Comisión Europea, 2010; FMI, 2010b). En una de las propuestas se preconiza la imposición de una leve tasa del 0,005% sobre las transacciones de divisas, que podría movilizar 34.000 millones de dólares anuales (Leading Group, 2010). Otros defienden el establecimiento de una tasa mundial sobre las transacciones financieras gracias a la cual se podrían obtener hasta 400.000 millones de dólares anuales (Campaña por la Tasa Robin Hood, 2010). El argumento en favor de una vinculación entre la imposición de tasas financieras a nivel mundial y la financiación necesaria para cubrir los Objetivos de Desarrollo del Milenio es instintivamente atrayente. Los países pobres se han visto seriamente afectados por una crisis de la que no son en modo alguno responsables y, por lo tanto, es naturalmente justo que quienes la han provocado carguen con el costo de la indemnización. Este argumento lo refuerza la opulencia de quienes han creado la crisis. Las primas que los banqueros de Wall Street se embolsaron en

Los organismos empeñados en la empresa de lograr la EPT deberían otorgar más importancia a la investigación sobre las posibilidades de financiación internacional y a las actividades de sensibilización del público en este ámbito.

2009 ascendieron a 20.000 millones de dólares, esto es, una suma superior a la que los 46 países más pobres del mundo gastaron en educación básica (EPDC y UNESCO, 2009; Sachs, 2010).

Elementos positivos. Una parte de la recaudación obtenida con la imposición de una tasa financiera mundial reduciría considerablemente el déficit de financiación de la Educación para Todos. Por ejemplo, el 10% del producto de la tasa propuesta sobre las transacciones de divisas representaría una suma de 3.400 millones de dólares, esto es, el 21% del monto del déficit de financiación que se da en los países de ingresos bajos. Una vasta coalición de organizaciones no gubernamentales está realizando una labor de sensibilización de la opinión pública internacional para obtener su apoyo.³ Esa labor está dando por resultado un creciente apoyo de la opinión pública y de los políticos a la idea de establecer una tasa financiera, aunque haya una división de pareceres entre sus partidarios con respecto a los méritos de las diferentes propuestas.

Preocupaciones de índole estratégica. Aunque muchos gobiernos sean favorables a la imposición de esas tasas, no hay un consenso muy amplio sobre la manera de enfocarla, ni tampoco sobre qué proporción de los ingresos fiscales obtenidos debería destinarse a la ayuda al desarrollo (Comisión Europea, 2010; FMI, 2010b). La mayoría de los gobiernos de los países de la OCDE estiman que la primera finalidad de las tasas financieras debe ser la recuperación de lo que ha costado garantizar las deudas de los bancos, o la creación de fondos de garantía para evitar una crisis en el futuro. También hay divergencias sobre esta otra cuestión: ¿hay que centrarse en una tasa exclusivamente limitada a las transacciones de divisas, o es preferible establecer una tasa más general sobre el conjunto de las transacciones de los mercados financieros?

Conclusiones generales. Los organismos interesados por la Educación para Todos deberían apoyar la campaña general de sensibilización en favor de las tasas financieras, formulando al mismo tiempo peticiones específicas para la educación en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Proporcionar una ayuda inmediata, estableciendo una Facilidad Financiera Internacional para la Educación

La Facilidad Financiera Internacional para la Inmunización (IFFIm) es un modelo de financiación que tiene una pertinencia directa para la educación. La IFFIm ha servido para movilizar un apoyo

financiero a la Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización (GAVI), que ha prestado ayuda a la intensificación de los programas de vacunación en los países en desarrollo. Los gobiernos de los países donantes emiten bonos de la IFFIm que proporcionan una fuente inmediata de ingresos públicos para un gasto, también inmediato, en campañas de vacunación, y luego reembolsan –con cargo a sus presupuestos de ayuda– a los portadores de esos bonos a lo largo de un periodo mucho más largo. El razonamiento sobre el que se basa este método de movilización rápida de ingresos públicos es elemental: los niños que no están vacunados tienen que ser inmunizados de inmediato para reducir los riesgos de que sufran enfermedades infecciosas potencialmente mortales.

Este mismo razonamiento se puede aplicar a la educación. Para escolarizar a los 67 millones de niños privados de escuela, es necesario efectuar de inmediato inversiones destinadas no sólo a la construcción de aulas, sino también a la contratación de maestros y al suministro de libros de texto y otros materiales didácticos. Los gobiernos de muchos de los países más pobres del mundo no pueden financiar el gasto de capital entrañado por la construcción de edificios escolares, ni tampoco el gasto ordinario para pagar a los maestros, y de esa incapacidad para afrontar esos gastos se deriva el déficit de financiación de la Educación para Todos, que asciende a 16.000 millones de dólares. Ese déficit se podría reducir con el establecimiento de un mecanismo análogo al de la IFFIm. Los países donantes, por intermedio de una Facilidad Financiera Internacional para la Educación (IFFE), podrían emitir bonos para financiar el necesario aumento de la ayuda internacional al sector educativo, proporcionando así una ayuda inmediata a la empresa de lograr los objetivos fijados para 2015.

Elementos positivos. El establecimiento de una Facilidad Financiera Internacional para la Educación (IFFE) podría movilizar sumas considerables. Por ejemplo, la IFFIm ha permitido poner inmediatamente a disposición de los programas de la Alianza GAVI una suma de 2.700 millones de dólares desde 2006 (IFFIm, 2010). Aunque la educación carezca de un mecanismo de suministro inmediato de ayuda, la reforma de la Iniciativa Vía Rápida (IVR) podría subsanar esa laguna. Una ayuda inmediata, desembolsada en parte por intermedio de la IVR o de fondos agrupados por país (véase el Capítulo 5), podría contribuir a que los países afectados por conflictos dependieran menos de los flujos de ayuda humanitaria que, por definición, son imprevisibles y a corto plazo (véase la Parte 2 del presente Informe).

3. Por ejemplo, la Campaña por la Tasa Robin Hood (www.robinhoodtax.org.uk) ha movilizado a ONG del Reino Unido y de otros países en favor de la imposición de un impuesto sobre las transacciones financieras.

El establecimiento de una Facilidad Financiera Internacional para la Educación (IFFE) permitiría la obtención de resultados rápidos en muchos de los países más pobres.

Preocupaciones de índole estratégica. Algunos analistas sostienen que los costos de administración de la IFFIm son superiores a los de los bancos multilaterales que contraen préstamos a mayor escala. Además, se tropieza con dificultades para conseguir que los donantes contraigan compromisos jurídicos vinculantes, debido en parte a que las emisiones de bonos crean una deuda para los futuros gobiernos (IAVI, 2009). En el contexto financiero actual, los donantes también pueden mostrarse reacios a aumentar la deuda pública. Asimismo, si el día de mañana se reducen los presupuestos de ayuda, el reembolso de los bonos tendrá por resultado reducir los flujos de la asistencia para el desarrollo en el futuro. También se plantean interrogantes sobre la capacidad que tendrá la IVR, a pesar de la mejora de sus resultados, para asignar y desembolsar fondos con la suficiente rapidez.

Conclusiones generales. El establecimiento de una IFFE facilitaría la obtención de resultados rápidos en muchos de los países más pobres, al permitir a sus gobiernos la supresión de los golletes de estrangulamiento de la financiación. Vacunar a la infancia contra enfermedades que ponen su vida en peligro es algo que no admite espera alguna, como tampoco admite espera el impartir a los niños una instrucción que les permita desarrollar plenamente sus capacidades, salir de la pobreza y participar en la vida económica y social de sus países. Para los donantes que se debaten con dificultades para cumplir sus promesas de ayuda, la emisión de bonos es una manera de movilizar nuevos recursos en un contexto financiero difícil. Los gobiernos donantes deberían coordinarse para emitir bonos de la IFFE por valor de 3.000 a 4.000 millones de dólares anuales en el periodo 2011-2015. Aproximadamente la mitad de los ingresos obtenidos con esas emisiones debería canalizarse por intermedio de la IVR, a condición de que se observen criterios rigurosos de ejecución en materia de desembolso. Las cumbres del G8 y del G20 que se van a celebrar en 2011 ofrecerán una ocasión para elaborar una propuesta relativa al establecimiento de la IFFE, en el contexto de una estrategia mundial más vasta encaminada a acelerar los progresos hacia la consecución de los objetivos de la Educación para Todos.

Tasas sobre bienes de consumo y servicios

Aunque las propuestas de métodos de financiación innovadores sean sumamente numerosas, todavía hay margen para proponer la experimentación de nuevos planteamientos (Burnett y Bermingham, 2010). La industria de la telefonía móvil ofrece una posibilidad de movilizar recursos mediante la imposición de tasas sobre bienes de consumo y servicios, ya que posee tres características propicias

para una financiación innovadora: una gran cantidad de usuarios, un volumen de facturación muy importante y un número reducido de operadores (Recuadro 2.5).

Elementos positivos. Las tasas sobre los bienes de consumo podrían generar múltiples beneficios para el programa de la Educación para Todos. Aparte de aumentar los ingresos para la financiación, servirían para transmitir mensajes, establecer un contacto con el público y hacer participar al sector privado. La iniciativa "(Product) RED", por ejemplo, ha generado recursos módicos en beneficio del Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria, pero ha permitido establecer contactos con un gran número de personas.

Preocupaciones de índole estratégica. Muchas iniciativas de gran eco publicitario generan recursos limitados. Por ejemplo, en el reaprovisionamiento del Fondo Mundial para el periodo 2011-2013, la financiación innovadora apenas representa el 2% de sus recursos. En 2009 un programa de la Facilidad internacional para la compra de medicamentos contra el VIH/SIDA, el paludismo y la tuberculosis (UNITAID), que se benefició una gran publicidad, solamente recaudó 274 millones de dólares, de los que un 70% procedían de una tasa obligatoria sobre los pasajes de avión (UNITAID, 2009). Los resultados de algunas iniciativas espontáneas han sido aún más modestos. Desde 2006, la iniciativa "(Product) RED" solamente obtuvo 150 millones de dólares ([RED], 2010). La comparación de estas cifras con el déficit de 16.000 millones de dólares que se necesita enjugar para financiar la Educación para Todos, muestra elocuentemente la enorme diferencia que se da entre los ingresos generados y los recursos exigidos.

Conclusiones generales. El programa de la Educación para Todos podría beneficiarse de la formulación de nuevas propuestas viables de financiación innovadora. Los organismos interesados deberían elaborar una lista con toda una serie de opciones (Burnett y Bermingham, 2010). No obstante, esto no debe hacer olvidar que la tarea más importante es garantizar una fuerte presencia de la educación en el debate más vasto sobre los métodos de financiación innovadores para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En última instancia, los métodos de financiación innovadores deberían evaluarse en función del valor que pueden añadir al conjunto de los recursos financieros de la Educación para Todos, en calidad de complementos de esos recursos y no de sustitutivos de la asistencia oficial para el desarrollo. Una financiación innovadora, unida a un mecanismo multilateral eficaz de ayuda que cree capacidades

Los gobiernos donantes deberían coordinarse para emitir bonos de la IFFE por valor de 3.000 a 4.000 millones de dólares anuales en el periodo 2011-2015.

Recuadro 2.5 – Una tasa sobre los teléfonos móviles en beneficio de la educación

La industria de la telefonía móvil puede ser una fuente prometedora de financiación innovadora para la educación. Su envergadura económica, el reducido número de proveedores de servicios y los miles de millones de transacciones diarias de la clientela se prestan a toda una serie de enfoques posibles. Los ingresos potenciales dependerían de la concepción de las políticas que se fueran a adoptar, incluidas las decisiones sobre la conveniencia de imponer una tasa obligatoria u optar por una tasa voluntaria.

La telefonía móvil es un sector económico muy importante que crece con gran rapidez. Tan sólo en los países de la OCDE su facturación ha venido aumentando a un ritmo del 14% anual hasta alcanzar unos 493.000 millones de dólares en 2007. Una tasa mínima sobre los miles de millones de transacciones diarias podría generar flujos de ingresos muy considerables. Como son muy pocas las compañías que dominan los mercados principales, la recaudación

del producto de la tasa sería relativamente sencillo, independientemente del hecho de que ésta fuese voluntaria (con las propias compañías como recaudadoras) u obligatoria (por reglamentación gubernamental). No obstante, el enfoque escogido tendría una incidencia importante en los flujos de ingresos.

En la hipótesis de que se adopte el enfoque de un pago voluntario de la tasa (Cuadro 2.7), se podría prever que los usuarios pagaran una cantidad equivalente al 0,5% de su factura telefónica, lo que representaría por término medio una suma mensual de 15 a 20 céntimos. Si Vodafone –una de las compañías más importantes– propusiera esta tasa a sus abonados y si un 5% a un 20% de éstos la aceptaran, se podrían recaudar entre 18 y 70 millones de dólares anuales. Es una cifra muy modesta si se compara con el déficit de la Educación para Todos, pero si las diez compañías más grandes aceptasen participar en esta operación se podrían

Cuadro 2.7: Tasa voluntaria recaudada por algunas grandes compañías telefónicas

Compañía telefónica	Número de abonados a la telefonía móvil	Producto de los abonos a la telefonía móvil	Ingresos obtenidos con una tasa de 0,5%		Costo mensual por usuario
			Millones de dólares		
			Millones de dólares	Millones de dólares	
		2007	5% de la clientela	20% de la clientela	Dólares
Vodafone (Reino Unido)	260.500.000	70.000	18	70	0,11
Deutsche Telekom (Alemania)	119.600.000	47.534	12	48	0,17
Verizon (Estados Unidos)	65.700.000	43.882	11	44	0,28
Kiddi (Japón)	30.339.000	24.311	6	24	0,33
France Telecom (Francia)	109.700.000	10.342	3	10	0,04
Telecom Italia (Italia)	67.611.000	20.427	5	20	0,13
Conjunto de las 10 compañías más importantes	903.708.869	345.076	86	345	...

Nota: Todas las cifras corresponden a dólares constantes de 2007.

La ayuda internacional podría contribuir a disminuir el peso de la crisis y a mantener los progresos hacia la Educación para Todos, pero los países donantes de ayuda no han estado hasta ahora a la altura de las circunstancias.

para la planificación y prestación de servicios educativos, podría desempeñar un papel decisivo. Ese papel podría desempeñarlo la IVR reformada, junto con un mayor dinamismo por parte del G8 y del G20 en lo que respecta al liderazgo político.

Conclusión

Las cuestiones expuestas en el presente capítulo suscitan interrogantes de esencial importancia sobre la viabilidad del programa de la Educación para Todos, habida cuenta de las hipótesis actuales en materia de financiación. Incluso antes de la crisis económica mundial, el déficit de financiación de la Educación para Todos había cobrado proporciones inquietantes en muchos de los países más pobres del mundo. A raíz de la crisis, la desaceleración

del crecimiento económico y la disminución de la recaudación fiscal están pesando mucho en los esfuerzos que llevan a cabo los países para financiar la Educación para Todos. La ayuda internacional podría contribuir a disminuir ese peso y a mantener los progresos, pero los países donantes de ayuda no han estado hasta ahora a la altura de las circunstancias. Aunque los métodos de financiación innovadores ofrecen nuevas posibilidades, no pueden en modo alguno reemplazar un esfuerzo concertado de los donantes para cumplir sus promesas de ayuda. ■

recaudar entre 86 y 345 millones de dólares, según la proporción de abonados que dieran su consentimiento. El éxito de la operación dependería de cómo se efectuara su promoción por parte de los defensores de la causa del desarrollo y de la educación, y más concretamente por parte de las propias empresas de telefonía móvil.

La adopción del otro enfoque, esto es, la recaudación de una tasa obligatoria (Cuadro 2.8), exigiría que los gobiernos la impusieran a las compañías. Teniendo en cuenta que el número de las que dominan el mercado es muy reducido, los costos administrativos de recaudación de la tasa serían mínimos y se minimizarían también las posibilidades de evasión fiscal. Desde el punto de vista de la financiación de la Educación para Todos, lo interesante de la tasa obligatoria es que podría movilizar flujos de ingresos considerables. Una tasa del 0,5% en Alemania, Francia

o Italia generaría unos 100 millones de dólares anuales y su imposición en el conjunto de los países de la Unión permitiría recaudar unos 894 millones de dólares.

La imposición de una tasa obligatoria exigiría negociaciones políticas complejas, pero hay dos razones de peso para que los gobiernos de la Unión Europea y la Comisión Europea examinen la posibilidad de adoptarla. La primera es que los ingresos fiscales así recaudados podrían impulsar poderosamente los progresos de la educación en muchos de los países más pobres del mundo, en un momento en que éstos están haciendo frente a fortísimas presiones presupuestarias.

La segunda es que los Estados Miembros de la Unión Europea necesitan intensificar colectivamente sus esfuerzos de financiación del desarrollo. La Unión Europea prometió que el monto de su ayuda al desarrollo alcanzaría la suma de 78.000 millones

de dólares en 2010, pero según las proyecciones efectuadas sólo va a entregar 64.000 millones de dólares. Aunque no se puede considerar que la financiación innovadora constituya un sustitutivo de la ayuda, la recaudación de la tasa telefónica se podría considerar como una especie de pago inicial de ésta, en espera de que los gobiernos movilicen recursos adicionales.

Fuentes: OCDE (2009); OCDE-CAD (2010b).

Cuadro 2.8: Tasa obligatoria impuesta a los usuarios de todas las compañías telefónicas

	Producto de los abonos a la telefonía móvil	Ingresos obtenidos con una tasa de 0,5%	Costo mensual por usuario
	Millones de dólares	Millones de dólares	Dólares
	2007		
Conjunto de la UE	178.846	894	0,16
Francia	24.408	122	0,19
Alemania	30.274	151	0,13
Italia	25.510	128	0,12
Japón	95.804	479	0,37
Países Bajos	5.790	29	0,13
Reino Unido	30.243	151	0,17
Estados Unidos	123.841	619	0,20

Nota: Todas las cifras corresponden a dólares constantes de 2007. En este cuadro, la UE comprende 20 de sus Estados Miembros que son a la vez miembros de la OCDE.