



El financiamiento educativo y el derecho a la educación. Una perspectiva comparada desde las leyes generales de educación de América Latina.

Educational funding and right to education. A comparative perspective of the general laws of education in Latin America.

Esther Ibarra Rosales

Ibarra Rosales, E. (2017). El financiamiento educativo y el derecho a la educación. Una perspectiva comparada desde las leyes generales de educación de América Latina. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 8(11), junio-octubre, pp 31-45.

Resumen

Es bien cierto que el cumplimiento del derecho a la educación comprende diversos aspectos y componentes, pero en el centro del círculo está el financiamiento. Los tratados internacionales y regionales de derechos humanos que incluyen el derecho a la y en la educación no establecen de manera explícita el tema del financiamiento de la educación; ni tampoco la agenda educativa global ha precisado el monto o porcentaje que los gobiernos deben destinar a la educación; pero ha adoptado como indicador privilegiado los recursos económicos de la educación en relación al porcentaje del PIB de cada país. El Protocolo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas (2008) ha hecho hincapié en que ante falta de recursos económicos, los Estados deben hacer el máximo esfuerzo para cumplir con su obligación de destinar recursos a la educación, particularmente a la primaria obligatoria y en forma progresiva para los subsecuentes niveles.

Desde una perspectiva comparada, en esta comunicación se analiza el financiamiento educativo en los países latinoamericanos como elemento clave de toda política educativa, sobre la base de su regulación en las leyes generales de educación. El propósito es conocer la configuración legislativa respecto a los términos de su normatividad; la visión del financiamiento (inversión o gasto); los niveles educativos gratuitos o que son financiados con recursos públicos; indicadores de asignación (porcentaje de PIB u otros), corresponsabilidad financiera (entre niveles de gobierno) y fiscalización (mecanismos de su aplicación y/o rendición de cuentas).

Palabras clave: financiamiento educativo- normatividad financiamiento- leyes educativas- indicadores de asignación- rendición de cuentas

Abstract

It is true that the realization of the right to education comprises several aspects and components, but at the center the circle is financing. International and regional human rights treaties, which include the right to education, do not establish explicitly the issue of educational funding. Furthermore, in the global educational agenda, the international community has not specified the percentage that governments should allocate to education, but has also adopted, as a privileged indicator, economic resources of education related to the percentage of GDP of each country. The Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights of the United Nations (2008) has emphasized that, due to lack of financial resources, States should make an especial effort to fulfill its obligation to allocate resources to education, particularly to basic school and, progressively, for subsequent levels.

From a comparative perspective, this in article analyze the educational funding in Latin American countries, as a key element of any educational policy, based on its regulation in the general education laws. The purpose is to recognize the legislative configuration regarding to the terms of its regulations; the vision of financing (investment or expenditure); the gratuitous educational levels or publicly funded; allocation indicators (percentage of GDP or other), financial responsibility (between levels of government) and supervisory methods (mechanisms of implementation and / or accountability).

Keywords: educational funding- financing regulations- laws on education- allocation indicators-accountability



Introducción

Desde la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos por la ONU en 1948, el cumplimiento del derecho a la educación ha enfrentado el problema de la insuficiencia de recursos públicos para su financiación. En la actualidad esta situación persiste con mayores complejidades por varias cuestiones, pero en particular debido a la restricción de recursos dadas las recurrentes crisis financieras a nivel regional o global. En este escenario, aún cuando la mayoría de los gobiernos de los países de América Latina establecen en sus leyes generales educativas su obligación de financiar la educación, en la práctica se maximiza la premisa “hacer más con menos”. También, ante los presupuestos educativos deficitarios, algunos países han implantado fuentes alternas o complementarias para allegarse recursos, a través de mecanismos como la ayuda externa, imponer a las instituciones educativas la venta de servicios o productos y aportaciones económicas de las familias.

Es cierto que en los países latinoamericanos el Estado es el principal financiador de la educación con recursos públicos, incluido Chile con un sistema educativo privado pero cuyos prestadores del servicio son financiados por el erario gubernamental. Con la excepción chilena, en todos los demás países latinoamericanos los gobiernos financian la educación pública, pero en su mayoría únicamente la que es obligatoria básicamente -el preescolar, la primaria y la secundaria-, aunque en algunos otros países ciertos niveles que no tienen ese carácter también son responsabilidad financiera del gobierno, como son los casos del Brasil y Cuba donde no es obligatorio el preescolar. Incluso en Chile el gobierno garantiza el financiamiento de 2 años, además que forman parte de su sistema educativo y política educativa; o en el caso de Nicaragua que no es obligatoria la secundaria e igualmente la financia.

Los niveles postobligatorios (bachillerato o secundaria alta y universitaria) no son financiados en muchos países, donde Cuba es la excepción, pues si bien incluso no regula el financiamiento, resulta innecesario toda vez que no existe la educación particular y su normativa educacional explícita la obligación, el deber indeclinable e irrestricto del Estado de financiar toda la educación en todos sus niveles y modalidades. Al respecto, los tratados internacionales y regionales de derechos humanos que comprenden el derecho a la educación, tienen como premisa central el derecho de toda persona a la educación. Sin embargo, es preponderante la obligación de los Estados de proporcionar gratuitamente educación fundamental o básica, entendida ésta como la primaria. No obstante, también establecen que para los subsecuentes niveles en sus diferentes formas o modalidades, los gobiernos deben generalizarlos y hacerlos accesibles, por cuantos medios sean apropiados y en particular la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; aunque en el caso de la educación superior que comprende la accesibilidad y gratuidad a todos, debe hacerse sobre la base de la capacidad de las persona para cursarla.

Esos planteamientos de los tratados internacionales y regionales sobre los niveles posteriores a la educación primaria obligatoria y gratuita, en muchos países han derivado en una desatención estatal de la educación, particularmente de la superior o universitaria y han cedido terreno a su privatización. O como ha puesto de manifiesto Tomasevski (2004: 9), que la educación como servicio o bien público anclado a la prioridad de gratuidad y obligatoriedad a la primera fase de la escolarización, “*implícitamente niega el derecho a la educación secundaria y universitaria*”. De tal manera, que la premisa “*toda persona tiene derecho a la educación*” es legal, pero no real en todos los niveles educativos.

Ahora bien, el financiamiento a la educación no es problema que enfrentan únicamente los países de economías emergentes, entre ellos los de América Latina. Igualmente, los del mundo desarrollado como los de Europa han instado a sus Estados miembros a proteger y promover inversiones a largo plazo en el ámbito de la educación, dadas las crisis económicas y los ajustes en las finanzas públicas en las economías europeas. Un estudio sobre el financiamiento de los centros educativos de Europa, muestra las complejidades y particularidades en cada uno de los países (Comisión Europea/EACEA/Eurydice, 2014). Algunas de las problemáticas del estudio están presentes en el financiamiento educativo de los países de América Latina respecto a los métodos, criterios, las fórmulas, variables o los indicadores de asignación. Estos aspectos, son muy diferentes y variados en los países latinoamericanos, como por ejemplo, los criterios e indicadores para determinar el monto de los recursos a asignar a la educación.

Al respecto, en la agenda educativa global la comunidad internacional, no se ha precisado algún monto o porcentaje que los gobiernos deben destinar a la educación; pero en las estadísticas de los organismos internacionales uno de los indicadores es la asignación de recursos educativos como porcentaje del PIB. Éste, en gran media, refleja la prioridad de los Estados y gobiernos con su obligación de asignar los recursos indispensables y adecuados a la educación en función



de los bienes que produce un país. Otros indicadores de los más utilizados son el gasto educativo como porcentaje del gasto total del gobierno o de desarrollo social; o por nivel educativo y gasto por alumno. Un análisis a mayor profundidad sobre el financiamiento educativo en los países de América Latina rebasa este artículo, sobre todo por las dificultades de acceso a información financiera detallada o, en algunos casos, por insuficiente o carencia de datos. En consecuencia, el análisis se puede considerar limitado, pero permite tener un panorama y una aproximación a los principales aspectos en la financiación de la educación en la región, a través de las leyes generales de educación e indicadores de mayor utilización.

Por otra parte, no se puede obviar que las leyes son producto de los acuerdos, disensos, negociaciones o arreglos al interior del Poder Legislativo de cada país, así como entender la comprensión de los procedimientos institucionales, que resulta un ejercicio complejo. Este no es el espacio para tratar este tema, pero conviene abordar de manera breve la función del Poder Legislativo, cuya organización es muy similar en los países de la región latinoamericana, en general integrado por distintos partidos políticos con ideologías diferentes. Algunos autores contemporáneos sugieren utilizar la teoría de juegos (Tamayo, 2003: 195-218) enfocada a la comprensión de dichos procedimientos, que en este caso son las reglas del juego de legislar. En éste juego legislativo, cada partido político representa un equipo jugador, pero un integrante de éste, al mismo tiempo es un jugador propio, es decir, no es raro que un legislador tenga su propia agenda legislativa, o bien, que jugadores de cada equipo concuerden con agendas de otro equipo o legislador. No obstante, la geometría política, esto es, las diferencias ideológicas de los grupos parlamentarios, hacen difícil la configuración del debate parlamentario. Así, la función tradicional y primordial del Poder Legislativo es la elaboración de leyes que deben atender exigencias concretas de la sociedad, las cuales se traducen en normas jurídicas o legislativas (leyes) y ésta a su vez deben traducirse en políticas públicas o, cuando menos, en elementos constitutivos de las mismas.

En términos generales, se pueden distinguir dos aspectos en la actividad legislativa: las propuestas de iniciativas de un proyecto legislativo que mejore algún aspecto de la vida institucional y/o comunitaria (ya sea apoyando un proyecto existente o presentando uno nuevo) o impedir o desincentivar, mediante el debate público, iniciativas legislativas que promuevan proyectos que atenten o pongan en peligro la vigencia de ciertas garantías o derechos ciudadanos o perjudiquen el interés comunitario. Ambos casos conducen a poner en el debate público un determinado problema; y de esta manera, independientemente del origen de la integración de las agendas legislativas, se logra que un asunto sea problematizado socialmente cuando se formula una iniciativa de ley.

En términos jurídicos, la trascendencia de la aprobación de leyes por el Poder Legislativo deriva en que son instrumentos que regirán a la nación destinados a reglamentar la organización del Estado, el funcionamiento de sus órganos y las relaciones entre el gobierno y sus habitantes y de éstos entre sí. Dicho en términos más simples, el legislativo gobierna dictando órdenes dirigidas a los otros dos poderes (Ejecutivo y Judicial) y a los habitantes del país, es decir, cumple el papel de contrapeso en el equilibrio del poder.

Ciertamente, no todos los problemas se solucionan con nuevas leyes, e incluso una regulación normativa puede constituir una superposición con leyes locales, o bien puede tener efectos regresivos o problemáticos cuando no se toman en cuenta, como frecuentemente sucede, a otros actores involucrados en su aplicación (tratándose de leyes federales o de la Constitución Política Federal) como, por ejemplo, los gobiernos locales y, en particular, los municipales.

Tampoco la aprobación de leyes por el Poder Legislativo implica que automáticamente se traduzcan en acciones concretas de los gobiernos centrales o federales o de los Presidentes de un país. Es decir, aun cuando una ley es un mandato jurídico e inteligible hacia el poder gubernamental ejecutivo, es a éste que por regla le corresponde la responsabilidad de traducir o aplicar el contenido de las leyes en función de sus facultades potestativas.

I. El financiamiento en las leyes generales de educación en América Latina

El análisis comprende las leyes generales de educación de 15 de los 19 países latinoamericanos, pues Costa Rica, Guatemala y Cuba no regulan ningún aspecto del financiamiento educativo; y se ha excluido a Chile por tener un sistema educativo privatizado, es decir, subvencionando a particulares (sostenedores) que son los responsables de impartir educación en todos sus niveles. Los aspectos objeto del análisis comprenden cinco elementos del financiamiento que son



los siguientes: regulación, visión del financiamiento (inversión o gasto), indicadores de asignación (porcentaje de PIB u otros), corresponsabilidad financiera (entre niveles de gobierno) y fiscalización (mecanismos de su aplicación o rendición de cuentas). Estos elementos se han determinado por ser los de mayor frecuencia en las leyes generales educativas de la región, lo que resulta más pertinente en todo análisis comparativo.

En este sentido, es importante destacar que Argentina, además de regular los recursos económicos a la educación en su ley general de educación, desde 2005 cuenta con la Ley de Financiamiento Educativo (Ley N° 26.075). Su principal objetivo es aumentar la inversión en educación, ciencia y tecnología, para alcanzar el 6% del Producto Bruto Interno (PBI) en un periodo de cinco años. Para lograr este incremento, la norma compromete con metas particulares de inversión al gobierno nacional, a los gobiernos de las 23 provincias y al de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. De las normativas educativas, destacan las de Brasil y México; pero la brasileña además dimensiona como principio rector del financiamiento el garantizar el derecho a la educación y mejorar la calidad educativa, propósitos éstos que deben ser los cimientos de toda política educacional.

En la Tabla 1 se pueden observar los aspectos más significativos de contraste de los cinco elementos frecuentes en las leyes educativas, aunque el análisis revela peculiaridades en cada uno de ellas.

Tabla 1. El financiamiento a la educación en las leyes educativas de América Latina

PAÍSES/ CATEGORÍAS	REGULACIÓN	VISIÓN	INDICADOR DE ASIGNACIÓN	CONCURRENCIA FINANCIAMIENTO	FISCALIZACIÓN
Argentina	✓	✓	6% PIB	✓	-
Bolivia	✓	✓		✓	-
Brasil	✓	✓	*	✓	✓
Colombia	✓	✓	∫	✓	∫
Costa Rica	X	X	X	X	X
Cuba	X	X	X	X	X
Ecuador	✓	✓	6% PIB	✓	-
El Salvador	✓	-	-	-	-
Guatemala	X	X	X	X	X
Honduras	✓	✓	*		✓
México	✓	✓	8% PIB	✓	✓
Nicaragua	✓	✓	*	✓	✓
Panamá	✓	✓	6% PIB	✓	✓
Paraguay	✓	✓	*	✓	-
Perú	✓	✓	6% PIB	✓	✓
Rep. Dominicana	✓	✓	4% PIB	✓	✓
Uruguay	✓	✓		∫	✓
Venezuela	✓	✓			
	✓15	✓14	6 PAÍSES %PIB	✓11	✓8
TOTALES			*4		
			1 ∫	1 ∫	1 ∫
	15	15	11	12	9

Fuente/ Elaboración propia con base en: Análisis de 18 Leyes Generales de Educación de América Latina Notas: (X) No regulan en su ley educativa el financiamiento. (-) No regulan esos aspectos en su ley educativa. (*) Tienen uno o varios criterios de asignación, pero no en relación al %PIB. (∫) En la ley de Colombia, en ambos elementos es una especie de premios y castigos. En la de Uruguay no es explícita la fiscalización



Como se puede observar en la tabla precedente, como se ha mencionado, 15 regulan el financiamiento de la educación, aunque El Salvador con un bajo perfil; 14 comprenden una visión del gasto educativo. En cuanto al monto para la asignación de recursos, 11 estipulan un tipo de indicador, donde 6 lo establecen como porcentaje del PIB, que oscila entre el 4% y el 8%: las de Argentina, Ecuador, Panamá y Perú establecen el 6%, mientras que en la de México es el 8% y en la de República Dominicana el 4%. Otras 4 leyes educativas (Brasil, Honduras, Nicaragua y Paraguay) establecen uno o varios criterios, pero no en relación con el PIB; y en la de Colombia es una especie de premios y castigos para las entidades territoriales. Las leyes de Bolivia, El Salvador Uruguay y Venezuela no especifican ningún indicador.

Respecto a la concurrencia financiera, esto es, las aportaciones entre los distintos niveles de gobierno según su organización político-estatal, 11 tienen este esquema (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana) y en la de Uruguay se señala que es con los elementos del patrimonio de la Administración Nacional de Educación Pública; en tanto las de El Salvador, Honduras y Venezuela no especifican algún tipo de concurrencia financiera. El aspecto más deficitario en las leyes generales de educación es la fiscalización, entendida ésta como la transparencia y rendición de cuentas, pues únicamente está presente en 8 (Brasil, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay). Este aspecto no lo regulan en sus respectivas leyes educativas Argentina, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Paraguay y Venezuela).

1.1. Regulación del financiamiento

En las 15 leyes que regulan el financiamiento, la característica esencial es sobre la educación que imparten los gobiernos nacionales, aunque Brasil, Paraguay y República Dominicana asignan recursos a entidades privadas, confesionales o de manera colateral a diversas instituciones. Con excepción de Perú, cuya ley educativa no es explícita, en todos los demás países sus respectivas normativas estipulan que el Estado es el responsable de financiar la educación, con distintas variantes en cuanto a la concurrencia financiera con las aportaciones de recursos económicos de los gobiernos centrales o federales, los estatales o locales y los municipios.

La ley de **Argentina**¹ estipula que el Estado garantiza el financiamiento del Sistema Educativo Nacional conforme a las previsiones de la presente ley. Con similar línea, la de **Bolivia** establece que el Sistema Educativo Plurinacional será financiado por el Estado Plurinacional. La de **Brasil** estipula que los recursos públicos para la educación proceden principalmente de los ingresos tributarios propios de la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los municipios; los ingresos y transferencias constitucionales y otras transferencias; los ingresos para la educación y otras contribuciones sociales; incentivos fiscales y otros recursos previstos por la ley. La de **Colombia** dispone que la educación estatal se financie con los recursos del situado fiscal, con los demás recursos públicos nacionales dispuestos en la ley, más el aporte de los departamentos, los distritos y los municipios.

En la de **Ecuador**, conforme a la disposición transitoria Decimoctava de la Constitución de la República, el Estado asignará de forma progresiva recursos públicos del Presupuesto General del Estado para la educación inicial básica y el bachillerato. La de **El Salvador** señala que son Centros Oficiales de Educación aquellos cuya dirección corresponde al Estado por medio del Ramo correspondiente y su financiamiento es con cargo al Presupuesto General de la Nación.

La de **Honduras** especifica que el presupuesto anual es con base a programas orientados por resultados y la asignación de fondos públicos nacionales a la educación bajo criterios de racionalidad y equidad entre los niveles educativos y con énfasis a las reformas educativas. La de **México** establece que el Ejecutivo Federal, el gobierno de cada entidad federativa y los municipios, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos. En la asignación del presupuesto a cada uno de los niveles de educación, se deberá dar la continuidad y la concatenación entre los mismos, a efecto que la población alcance el máximo nivel de estudios posible. También obliga a las autoridades educativas federal y de las entidades federativas a incluir en el proyecto de presupuesto que sometan a la aprobación de la Cámara de Diputados y de las legislaturas locales, los recursos suficientes para fortalecer la autonomía de la gestión escolar.

¹ Para efectos de comparación, en este texto se utiliza la Ley General de Educación de Argentina y no su Ley de Financiamiento Educativo.



La de **Nicaragua** menciona que el gobierno por medio del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes y el Instituto Nacional Tecnológico garantizará a cada Centro Educativo Público la partida presupuestal necesaria para cubrir los gastos de funcionamiento de los mismos; así como un partida presupuestal acordada para cubrir el pago de plazas de educadores en los centros subvencionados. La de **Panamá** estipula que el presupuesto para atender la educación responderá a las necesidades y exigencias del sistema educativo. La de **Paraguay** señala que el Estado con el presupuesto educativo proveerá los bienes y recursos necesarios para el funcionamiento del Ministerio de Educación y Cultura y el Consejo Nacional de Educación y Cultura, la investigación educativa y los demás servicios del Ministerio.

En la ley de **Perú**, el financiamiento de la educación comprende los recursos financieros destinados a obtener y contar con los recursos humanos, materiales, tecnológicos y servicios necesarios para satisfacer las necesidades educativas de la población, haciendo cada vez más eficiente y equitativa su distribución y utilización. La de **República Dominicana** establece que para el cumplimiento de los fines educativos se crea el Fondo Nacional de Fomento a la Educación constituido por los aportes del Estado, las donaciones particulares y los recursos que genere el mismo o que de acuerdo con la ley le corresponda. En la de **Uruguay**, la educación es financiada por la Administración Nacional de Educación Pública, con excepción de la inicial (preescolar) subvencionada a los particulares. La de **Venezuela** estipula que el Estado garantiza una inversión prioritaria de crecimiento progresivo anual para la educación.

1.2. Visión del financiamiento

Este aspecto pudiera parecer innecesario, pero desde un punto de vista cualitativo expresa distintas perspectivas de la política educativa de los gobiernos, sea en términos de prioridad presupuestal y aplicación o finalidad de los recursos económicos. En 10 leyes (Brasil, México, Honduras, Panamá, Nicaragua, Ecuador, Perú, Venezuela, Argentina y Colombia aunque con un bajo perfil) existe una visión con enfoque de considerar la educación como una inversión social, de equidad educativa o gasto social; mientras en 2 (Paraguay y República Dominicana) es vista únicamente desde la óptica presupuestal. Las de Bolivia y Uruguay no son explícitas, no obstante en otros aspectos son de las mejor posicionadas en regular acciones de equidad social educativa.

Aunque el común denominador coincidente es la visión de financiamiento educativo como una inversión social, varían entre los países los planteamientos en la aplicación de los recursos que van desde lo puntual (salarios de los docentes, infraestructura, equipamiento y mantenimiento de instalaciones, becas a estudiantes, etcétera) hasta únicamente enunciar el carácter de gasto educativo.

Así, la de **Brasil** destaca por estipular el deber del Estado con el derecho a la educación que será efectivo mediante la garantía de la gratuidad desde la educación a la primera infancia (cero a 6 años de edad), la primaria y secundaria y el acceso a los niveles subsecuentes, a fin de alcanzar los objetivos básicos de las instituciones educativas. Se considera en el gasto educativo la remuneración y la mejora del profesorado y de otros profesionales de la educación; adquisición, mantenimiento, construcción y mantenimiento de las instalaciones y equipos necesarios para la enseñanza; la concesión de becas a estudiantes de escuelas públicas y privadas; la compra de material escolar y el mantenimiento de programas de transporte escolar. La de **México** establece que son de interés social las inversiones que en materia educativa realicen el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares, por lo cual el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa tomarán en cuenta el carácter prioritario de la educación pública para los fines del desarrollo nacional. También compromete al gobierno de cada entidad federativa a proveer lo conducente para que cada ayuntamiento reciba recursos a efecto que cumplan las responsabilidades educativas a su cargo.

En la de **Honduras** los recursos públicos destinados al financiamiento de la educación se consideran inversión social. Destaca que en ningún caso los gastos de administración de las Direcciones Departamentales podrán exceder 30% del presupuesto asignado para el período correspondiente. La de **Panamá** igualmente estipula que la educación es una inversión social y que el presupuesto educativo tendrá prioridad en el presupuesto general del Estado, con un aumento proporcional y progresivo de los fondos educativos para atender la educación del país, responder a las necesidades, exigencias y eficacia del desarrollo cuantitativo y cualitativo del sistema educativo. Para ello, el Estado proporcionará las facilidades técnicas y los recursos para propiciar e impulsar la educación inicial, básica general, media y superior oficial.



La de **Nicaragua** dispone que el gobierno incremente anualmente el presupuesto de la educación no superior considerando calidad y equidad educativas, crecimiento de la cobertura escolar, construcción, mantenimiento de infraestructura y aumento salarial de los educadores. La de **Ecuador** regula que el Estado en todos sus niveles de gobierno y en ejercicio concurrente de la gestión de la educación, planificará, organizará, proveerá y optimizará los servicios educativos considerando criterios técnicos, pedagógicos, tecnológicos, culturales, lingüísticos, compensación de inequidades y territoriales de demanda.

Aunque de manera escueta, la de **Perú** señala que los recursos financieros destinados a la educación deben satisfacer las necesidades educativas de la población, haciendo cada vez más eficiente y equitativa su distribución y utilización. La de **Venezuela** enlista los aspectos de la inversión orientada hacia la construcción, ampliación, rehabilitación, equipamiento, mantenimiento, y sostenimiento de edificaciones escolares integrales contextualizadas en lo geográfico-cultural, así como la dotación de servicios, equipos, herramientas, maquinarias, insumos, programas telemáticos y otras necesidades derivadas de las innovaciones culturales y educativas. La de **Argentina** dispone la asignación con equidad de los recursos económicos a la educación, particularmente los destinados a los grupos y zonas vulnerables. La de **Colombia** menciona que los recursos financieros que se destine a la educación se consideran gasto público social.

La de **Paraguay** estipula que los recursos educativos se destinan al funcionamiento, equipamiento, mantenimiento y desarrollo de los establecimientos educativos públicos; la creación de nuevas instituciones educativas públicas; el crecimiento “vegetativo” (sic) del sistema educativo nacional en el ámbito de la educación formal, no formal y refleja; las ayudas convenidas a las instituciones privadas, en lo previsto en esta ley; y para el desarrollo educativo sostenible y la actualización permanente de las educadoras y educadores y del sistema educativo nacional en general. La de **República Dominicana** precisa que el gasto público anual en educación guardará una proporción de hasta un 80% para gastos corrientes y al menos un 20% para gastos de capital. En las de **Bolivia** y **Uruguay** si bien no se precisa un enfoque del financiamiento educativo, son las mejor posicionadas en el tema de equidad social educativa.

1.3. Indicador presupuestal

Como se ha mencionado con anterioridad, sólo 6 leyes fijan la asignación del monto de los recursos educativos en relación como porcentaje del PIB, indicador que ciertamente está sujeto a fluctuaciones económicas, es decir, en un determinado momento puede subir o bajar impactando, según sea el caso, la cantidad de recursos destinados a la educación. Sin embargo, la aplicación del PIB como indicador, tiene al menos la ventaja de establecer un porcentaje fijo que deben asignar los gobiernos a la educación, independientemente de los vaivenes en las economías de los países. Otras cuatro, menciona distintos criterios o porcentajes y como se ha señalado con anterioridad, Colombia establece una especie de política de premios y castigos a las unidades territoriales respecto al cumplimiento del porcentaje establecido.

De las leyes educativas que comprenden el indicador como porcentaje del PIB están: la de **México**, al establecer que el monto anual que el Estado –Federación, entidades federativas y municipios– destine al gasto en educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor a 8% del PIB del país, destinando de este monto, al menos el 1% PIB a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las Instituciones de Educación Superior Públicas. Para alcanzar esa meta se determinó el año de 2006. Además, estipula que el Estado en todo tiempo procurará fortalecer las fuentes de financiamiento a la tarea educativa y destinar recursos presupuestarios crecientes, en términos reales, para la educación pública. La de **Panamá** establece que el gasto público en el sector educativo no será inferior al 6% del PIB del año anterior; y en el caso del Ministerio de Educación, el presupuesto será calculado en base al costo por alumno en el bienio anterior y la matrícula escolar potencial en el bienio para el cual se calcula el presupuesto, además que los recursos totales del ministerio educativo no serán inferiores al del año anterior.

La de **República Dominicana** establece dos indicadores alternativos para el gasto público anual en educación. Uno, como mínimo 16% del gasto público total; el otro, 4% PIB estimado para el año corriente, escogiéndose el que fuere mayor de los dos. Estos valores deberán ser ajustados anualmente en una proporción no menor a la tasa anual de inflación, sin menoscabo de los incrementos progresivos correspondientes en términos de porcentaje del gasto público o del PIB. La de **Perú** señala que anualmente el Estado destinará no menos del 6% del PIB a la educación estatal y que la inversión por alumno se incremente a precios constantes. La asignación de recursos financieros por la fuente



del Tesoro Público se determinará a partir de los objetivos y metas establecidos en los planes y proyectos estratégicos institucionales y en los planes anuales de desarrollo, que incluyen estudios de costos por alumno y por sección en cada nivel y modalidad educativa. La de **Argentina** precisa que el presupuesto consolidado del Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado exclusivamente a educación, no será inferior al 6% del PIB. La de **Ecuador** dispone que el Estado asigne de forma progresiva recursos públicos del Presupuesto General del Estado para la educación inicial básica y el bachillerato, con incrementos anuales de al menos el 0.5% del PIB hasta alcanzar un mínimo del 6% también del PIB.

La de **Brasil** aun cuando no determina un porcentaje en relación al PIB, especifica que la Unión aplicará anualmente no menos de 18% y los Estados, el Distrito Federal y los municipios 25% o lo previsto en las constituciones o leyes orgánicas de los ingresos fiscales resultantes, comprendidas las transferencias constitucionales, el mantenimiento y el desarrollo de la educación pública. En particular, destaca que se establece un nivel mínimo de oportunidades de educación para la escuela primaria, basado en el cálculo de los costes mínimos por estudiante, capaz de garantizar una educación de calidad. El coste mínimo se calculará por la Unión al final de cada año, válidos para el año siguiente, teniendo en cuenta las variaciones regionales en el costo de los insumos y las diversas formas de educación.

Otras 4 leyes tienen criterios distintos, con peculiaridades. En la de **Honduras** el monto del presupuesto anual es con base de programas orientados por resultados, y la asignación de fondos públicos nacionales es por criterios de racionalidad y equidad entre los niveles educativos y con énfasis a las reformas educativas. La de **Paraguay** establece que la asignación presupuestaria para la educación, en ningún caso podrá ser menor al 20% del Presupuesto General de Gastos de la Nación y con lineamientos, financiar a instituciones privadas educativas que presten el servicio en comunidades y a ciudadanos con necesidades básicas insatisfechas. La de **Nicaragua** estipula que el presupuesto de la educación no superior se incrementará en 20% de los ingresos tributarios, para crear plaza nuevas de maestros, ampliar la cobertura escolar, crecimiento y mantenimiento de infraestructura e incrementos salariales a los trabajadores de la educación no superior. La de **Colombia** no precisa un monto ni indicador, pero establece una especie de premios y castigos a las entidades territoriales (departamentos y distritos locales). A los que durante cinco años anteriores a 1993 hayan invertido en promedio en educación una cuantía superior de 15% de su presupuesto ordinario, recibirán prioridad y apoyo financiero adicional de la Nación para cofinanciar los gastos que realicen en educación. A los que en el mismo lapso hayan invertido en educación menos del 15% de su presupuesto ordinario, incrementarán su aporte hasta alcanzar este porcentaje, siempre y cuando las metas de cobertura establecidas en Plan de Desarrollo así lo exijan.

1.4. Concurrencia financiera

La mayor fuente del financiamiento para la educación pública son los gobiernos centrales o federales, pero en algunos países los gobiernos locales concurren con recursos; y en otros casos establecen distintas fuentes para allegarse recursos. En el análisis de las leyes generales educativas latinoamericanas se observa que en 7 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México, Nicaragua y Paraguay) la concurrencia financiera es corresponsabilidad de esos órdenes de gobierno, con variantes de acuerdo a su organización estatal administrativa. En torno a las aportaciones económicas de los municipios es posible plantear dudas sobre la capacidad financiera de estos gobiernos para sufragar gastos educativos, pues en algunos casos tienen una baja recaudación fiscal, por ejemplo, vía impuestos; o prácticamente es nula. Es el caso de México, donde las aportaciones municipales representan apenas el 0.07% del presupuesto gubernamental en educación.

Las leyes que establecen la corresponsabilidad estatal financiera son: la de **Argentina** es entre el Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La de **Bolivia** a través de recursos del Tesoro General del Estado y de las entidades territoriales autónomas, según corresponda y acorde a la Ley del Presupuesto General del Estado. En la de **Brasil** los recursos públicos proceden de los ingresos tributarios propios de la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los municipios; ingresos por transferencias constitucionales; los ingresos para la educación y otras contribuciones sociales; los incentivos fiscales de impuestos; y otros recursos previstos por la ley.

En la de **Colombia** concurren los recursos públicos nacionales y el aporte de los departamentos, los distritos y los municipios. En la de **México** participan con recursos el Ejecutivo Federal, el gobierno de cada entidad federativa y los



municipios. En la de **Nicaragua** es concertada entre el Gobierno Central, los gobiernos regionales, autónomos del Caribe y los gobiernos municipales. La de **Paraguay** estipula que además de los recursos del Presupuesto General de Gasto de la Nación, el sistema educativo nacional contará con los aportes oficiales de las gobernaciones y de los municipios, de acuerdo a las políticas de descentralización y la administración de sus presupuestos.

Otro aspecto debatible o polémico en el financiamiento educativo es la recurrencia de algunos países a establecer que los centros educativos contribuyan con recursos provenientes de los padres de familia (por ejemplo, a través de las también polémicas cuotas escolares obligatorias o “voluntarias”) o bien de la generación de cobros a los alumnos por prácticas que realizan en las instituciones educativas; o bien como en el caso de Perú además que recurran al endeudamiento externo o interno. Estas directrices pueden generar que las escuelas e instituciones educativas tengan que dedicar esfuerzos y tiempo para allegarse recursos económicos en detrimento de sus funciones estrictamente de enseñanza y atención a los escolares. O bien, se corre el riesgo –sino ya una realidad– la desatención financiera de los gobiernos con la educación pública.

Así, la de **Panamá** estipula que los gastos de los fondos educativos provengan de los aportes económicos y materiales que reciban los centros educativos y del propio Ministerio, así como de los padres de familia, organizaciones cívicas, municipios y de otras fuentes. Además, que los fondos que generen las actividades teórico-prácticas, que con fines didácticos realicen las instituciones educativas de nivel secundario, se regularán con el propósito de que contribuyan a sufragar sus gastos internos. En la de **Perú** las fuentes de financiamiento de la educación estatal son: el Tesoro Público, los recursos directamente recaudados, las donaciones, los excedentes por actividades productivas desarrolladas por las instituciones educativas y el endeudamiento interno y externo. Asimismo, este financiamiento puede ser incrementado con recursos provenientes de fuentes complementarias, lo que implica promover y ejercitar la participación de la comunidad, la empresa y la sociedad en su conjunto.

La de **República Dominicana** advierte que cuando los planes de desarrollo educativo del país demanden de mayores inversiones de capital, el Estado podrá recurrir al financiamiento o ayuda externa. Además, para el cumplimiento de los fines educativos consignados en la ley educativa, el Fondo Nacional de Fomento a la Educación estará constituido por los aportes que haga el Estado, por las donaciones particulares y por los recursos que genere el mismo o de acuerdo con la ley correspondiente. La de **Uruguay** enumera que el patrimonio de la Administración Nacional de Educación Pública comprende: los recursos y las partidas que se le asignen por las leyes de Presupuesto Nacional y las de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal; los frutos naturales, industriales y civiles de sus bienes; los recursos o proventos (sic) que perciba el ente por la venta de la producción de los centros educativos o de los servicios que éstos vendan o arrienden y los que perciba por cualquier otro título.

1.5. Fiscalización y/o rendición de cuentas

Uno de los aspectos centrales del financiamiento educativo debe ser la fiscalización o rendición de cuentas, es decir, en qué y cómo se aplican o utilizan los recursos con eficiencia y eficacia; no solo por escases o ajustes presupuestales derivados de crisis económicas, sino también porque la educación pública, en general, se sostiene con los impuestos que paga la ciudadanía. De los 19 países latinoamericanos, sólo 8 regulan la fiscalización y rendición de cuentas, en tanto que en uno más (Colombia) tiene un carácter de premios y castigos hacia las unidades territoriales que cumplan o no con destinar un monto superior de 15% de su presupuestos. La fiscalización y la rendición de cuentas es un ejercicio de transparencia presupuestal vital por tener una correlación importante con la calidad educativa, cuya finalidad debe permitir conocer la correcta y real aplicación de los recursos educativos para este propósito; o bien si es el caso su desviación a otros fines que no sean los estrictamente educativos, como por ejemplo más gastos administrativos y menor en becas o apoyos complementarios a grupos vulnerables.

La ley de **México** es de las más exhaustivas, a través de diversas disposiciones como las siguientes: Los recursos federales educativos recibidos por cada entidad federativa no serán transferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad. Para la rendición de cuentas el gobierno de cada entidad federativa publicará en su respectivo diario oficial, los recursos educativos que la Federación le transfiera, desagregada por nivel, programa educativo y establecimiento escolar, así como prestar todas las facilidades



y colaboración a efecto que el Ejecutivo Federal verifique la correcta aplicación de dichos recursos. En caso de que los recursos se utilicen para fines distintos, se estará a lo previsto en la legislación aplicable sobre las responsabilidades administrativas, civiles y penales que procedan. Igualmente la de **Brasil**, establece que los ingresos y gastos para el mantenimiento y desarrollo de la educación serán calculados y publicados en los balances del gobierno, así como los informes referidos en la Constitución Federal. También, las agencias de inspección examinarán prioritariamente la rendición de cuentas de recursos públicos, el cumplimiento de lo dispuesto en la materia en la Constitución Federal, la Ley de disposiciones Constitucionales Transitorias y la legislación en cuestión. En caso de retardo en la liberación los fondos sujetos a la corrección monetaria, habrá responsabilidad civil y penal de las autoridades competentes.

La de **Honduras** al fijar que los gastos administrativos de la Direcciones Departamentales no podrán exceder del 30%, advierte que la contravención a esta disposición dará lugar a responsabilidad administrativa, civil y penal. En ese 30% no se consideran el salario de los docentes, transferencias condicionadas, construcción de infraestructura física, infraestructura pedagógica, modalidades alternativas y otras requeridas en el proceso educativo. La de **Perú** establece que la eficiencia en el gasto en educación implica elaborar, ejecutar y evaluar el Proyecto Educativo Institucional, el plan anual, el presupuesto funcional y los costos por alumno, así como la adecuada racionalización de los recursos humanos que implica su distribución su ubicación y su distribución en el territorio nacional conforme a las necesidades del servicio educativo. Los funcionarios y titulares de las instancias de gestión educativa descentralizada deberán adoptar, bajo responsabilidad, las medidas administrativas necesarias para optimizar la eficiencia del gasto en la educación, que se someterá a evaluaciones conforme a las finalidades del sistema educativo.

La de **República Dominicana** establece la fiscalización del Fondo Nacional de Fomento a la Educación, cuyos recursos provienen de diversas fuentes (herencias no ejecutadas en los tiempos legales, donaciones, porcentajes por venta de edificios del Estado, de cuentas bancarias inactivas, incautaciones por evasión fiscal, contrabando u otra cosa, etcétera). Los integrantes del Fondo, sin perjuicio de otras responsabilidades jurídicas, serán responsables del buen manejo de los recursos y bienes que estén a su cargo, ante el Consejo Nacional de Educación responsable de su supervisión y vigilancia. El Fondo contará con un auditor interno y se someterá a auditoría externa periódicamente. La de **Nicaragua** enuncia la transparencia y eficiencia de la administración del presupuesto educativo, además que todo funcionario que maneje recursos financieros provenientes del Presupuesto General de la Nación o tenga la custodia de bienes muebles e inmuebles asignados por el Ministerio de Educación, el Instituto Nacional Tecnológico y las universidades estarán sujetos a las disposiciones legales vigentes relacionadas con la Administración de los Bienes del Estado. En la de **Panamá** corresponde al Ministerio de Educación establecer los mecanismos de control para los gastos de los fondos que provengan de los aportes económicos y materiales que reciban los centros educativos y del propio Ministerio, así como de los padres de familia, organizaciones cívicas, municipios y de otras fuentes.

La de **Uruguay** señala en los ingresos de la Administración Nacional de Educación Pública la rendición de cuentas y el balance de ejecución presupuestal. La de **Colombia**, fiscaliza a los gobiernos de las entidades territoriales que hayan aportado una cuantía superior al 15% de su presupuesto tendrán prioridad y los que incumplan este porcentaje deberán alcanzarlo. En ambos casos, los recursos se asignarán y administrarán de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

II. ¿Cuánto gastan los gobiernos en educación?

Dar respuesta a esta cuestión no resulta sencillo en muchos países, entre otras razones porque carecen de sistemas sostenibles de recopilación, difusión y análisis de datos sobre financiamiento de la educación (UNESCO, 2016). Este no es asunto menor, pues incluso la UNESCO a través de su Instituto de Estadísticas impulsa un proyecto conjunto con el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE) de la UNESCO y el Pôle de Dakar, con el apoyo de la Asociación Mundial para la Educación (GPE). El tener estadísticas confiables desagregadas de un determinado país o a nivel regional es de los problemas más frecuentes en la investigación educativa y exige recopilar datos de diversas fuentes, que en algunos casos tienen diferentes sistemas de clasificación o metodología. En este escenario, no obstante, algunos datos duros, permiten una aproximación para establecer el incumplimiento de los gobiernos nacionales latinoamericanos con lo que establecen sus normativas generales de educación respecto al financiamiento del sector y los recursos asignados.

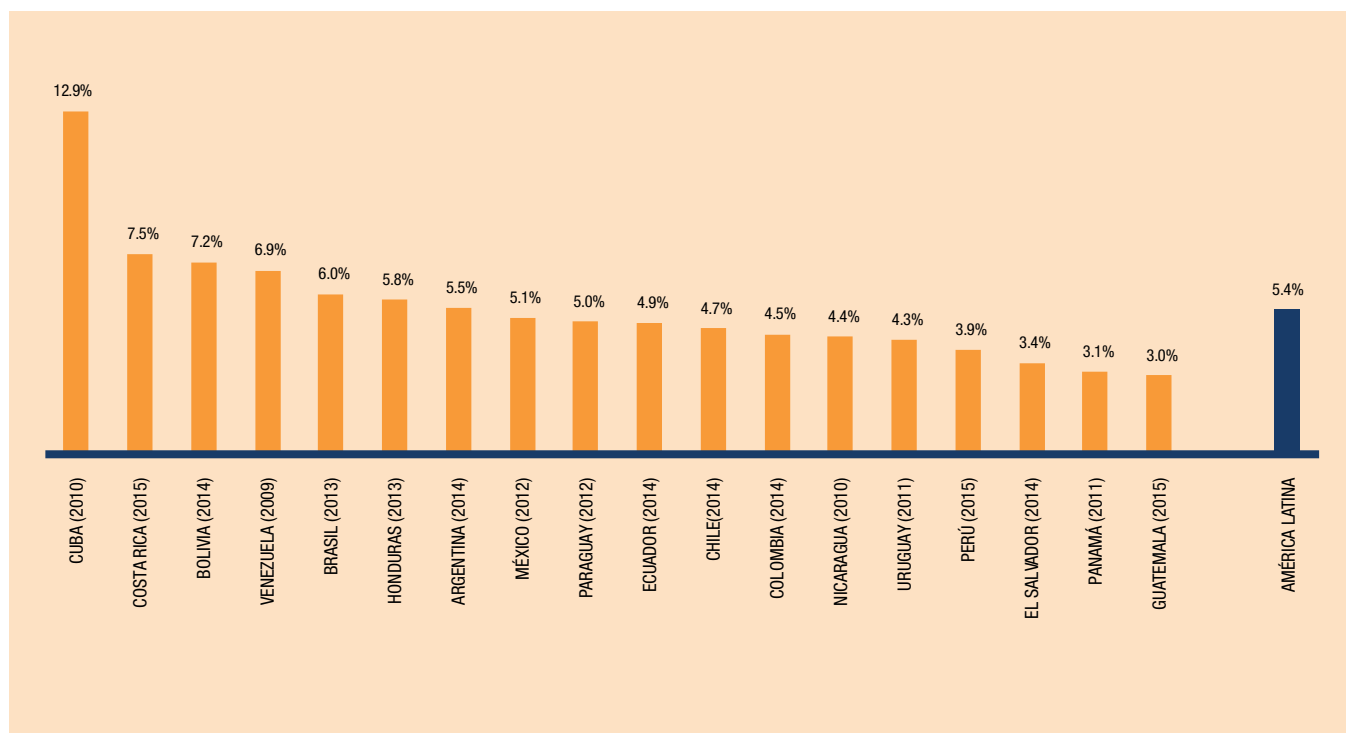


Si bien, en las normativas se han analizado diversos aspectos (regulación, visión, indicador de asignación, concurrencia y fiscalización), en el Grafico 1 (verlo más adelante) con información disponible de 16 países que regulan el financiamiento permite dimensionar el incumplimiento de los gobiernos, por lo menos, a través de dos indicadores: el monto de los recursos como porcentaje del PIB y el porcentaje que representan en el gasto público gubernamental. Cabe aclarar, que la información del gasto educativo como porcentaje del PIB, proviene de las bases estadísticas de UNESCO y de CEPAL que registran en la mayoría de los casos datos a 2014.

De los países cuyas leyes educativas establecen el indicador como porcentaje del PIB en el 6% o por arriba, ninguno ha cumplido con su respectivo compromiso legislativo e incluso con la meta de lograrla en un determinado periodo de tiempo. Al observar en el grafico posterior, lo que representan los recursos económicos destinados a la educación, constata que México cuya normativa educativa establece el 8% y alcanzar ese porcentaje en 2006, seis años después (2012) el gasto educativo representó el 5.1%, pero inclusive comprende los recursos de la educación privada. En igual situación, Argentina con una disposición legislativa no menor al 6% del PIB y que en su Ley de Financiamiento Educativo de 2005 se propuso alcanzar esta meta en cinco años, para 2014 los recursos educativos representan el 5.5%. Lo mismo ocurre en otros países con un indicador del 6% de su respectivo PIB. En este caso están: Ecuador, también en 2014, fue de 4.9%; Perú, en 2015 registró 3.9%; y Panamá, es el más deficitario, con un 3.1% en 2011.

Aun cuando sus leyes educativas establezcan o no el monto de los recursos educativos en relación al porcentaje del PIB; 11 países están por debajo del promedio regional simple, que se ubica en 5.4% el monto de los recursos educativos de la región (18 países) como referencia del PIB. Los países por debajo de este promedio son: México (5.1%), Paraguay (5.0%); Ecuador (4.9%); Chile (4.5%); Colombia (4.5%); Nicaragua (4.4%); Uruguay (4.3%); Perú (3.9%); El Salvador (3.4%); Panamá (3.1%) y Guatemala (3.0%). En contraste, únicamente 7 rebasan el promedio regional: Cuba es el mejor posicionado con 12%, aunque el dato corresponde al año de 2010; Costa Rica (7.5%, en 2015); Bolivia (7.2%, en 2014); Venezuela (6.9%, pero fue en 2009); Brasil (6.0% en 2013); Honduras (5.8%, en 2013) y Argentina (5.5%, en 2014). En el caso de República Dominicana, cuya ley educativa estipula el 4% del PIB, la base estadística de UNESCO no contiene datos en los últimos diez años.

Grafico 1. Gasto público en educación como % del PIB



Fuente/ Elaboración propia con base en: Institute of Statistics, UNESCO, Data Centre

Nota/ Sin datos disponibles para República Dominicana en los últimos cinco años

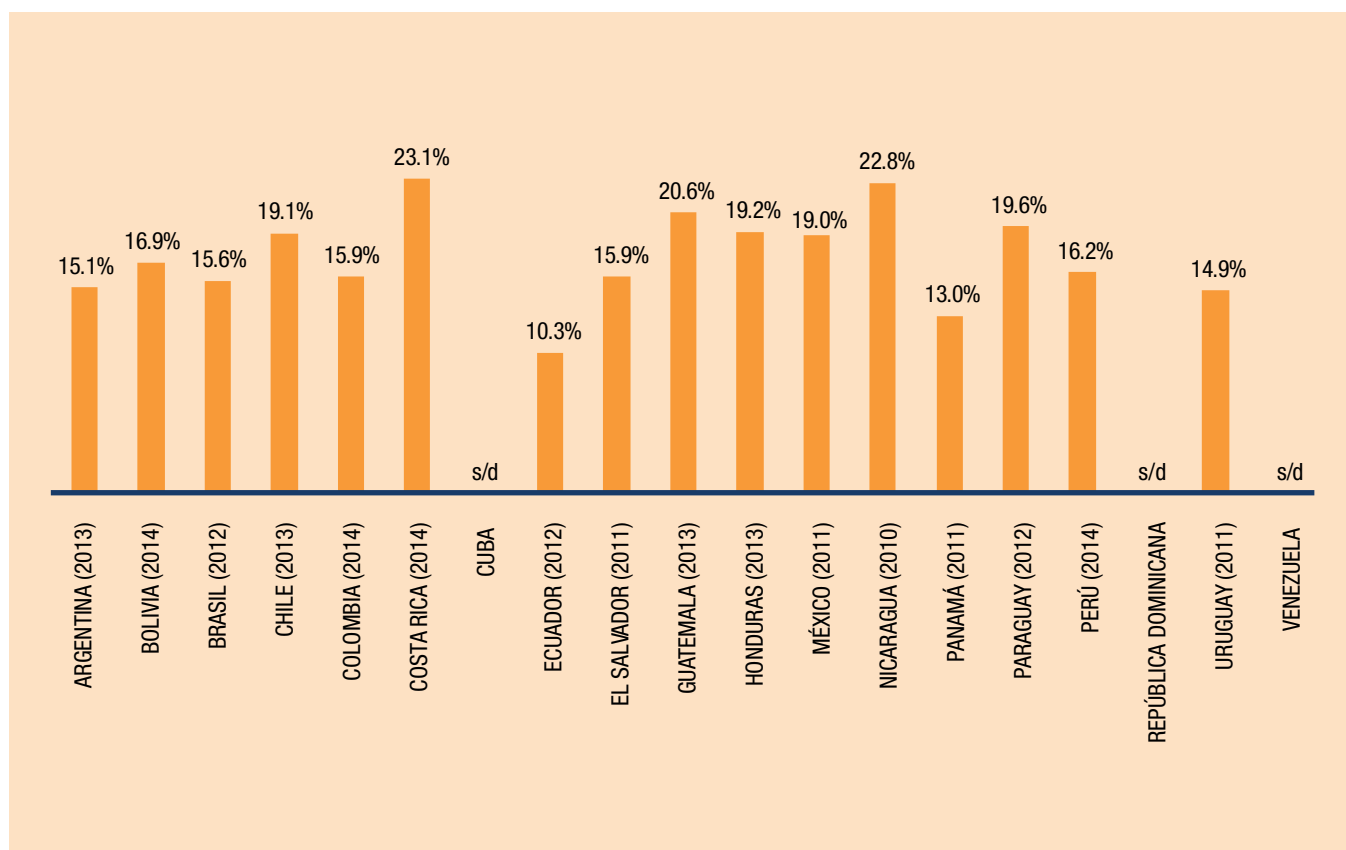


En ese escenario, el gobierno de México registra el mayor incumplimiento, al representar su gasto educativo un déficit de 3 puntos porcentuales en la relación al 8% de su meta legislativa. En 2007, los recursos federales que son el componente más fuerte del gasto educativo, representa apenas el 3.4% de su PIB. Esta situación deficitaria ocurre, no obstante que la ley general educativa mexicana estipula que los incrementos a la educación sean crecientes y en términos reales, es decir, descontando la inflación.

En el indicador del gasto en educación como porcentaje del gasto total gubernamental, en el Grafico 2 posterior, en la información disponible en 16 países latinoamericanos se puede observar diferencias contrastantes. Si bien este indicador duro no revela mucho, permite tener una aproximación de la importancia del gasto educativo en el total del gasto gubernamental. Igual cabe mencionar que los datos disponibles en la base de CEPAL, cuya fuente es la base estadística de UNESCO, registra ay datos disponibles. En este indicador, conforme a la fuente consultada, Costa Rica encabeza el país con el mayor gasto educativo como porcentaje del gasto total de su respectivo gobierno, con 23.1% (2014); seguido de Nicaragua, con 22.8%, pero esto en 2010; y Guatemala, con 20.6% (2013).

Con un porcentaje prácticamente similar, en algunos casos ligeramente por debajo de los anteriores países, están: Paraguay, con 19.6% en 2012; Honduras, con 19.2% y Chile con 19.1%, ambos en 2013; y México con 19% en 2011. Con un menor porcentaje, están: Bolivia con 16.9%, en 2014; Perú con 16.2%; Colombia con 15.9%, en 2014; El Salvador con 15.9%, en 2011; Brasil con 15.6%, en 2012; y Argentina con 15.1% en 2013. Los más bajos son: Uruguay con 14.9%, en 2011; Panamá con 13%, en 2011; y Ecuador con 10.3%, en 2011. Para Cuba, República Dominicana y Venezuela no hay datos disponibles.

Gráfico 2. Gasto en educación como % del gasto total del gobierno.



Fuente/ Elaboración propia con base en: CEPAL-CESPAL ESTADÍSTICAS E INDICADORES SOCIALES. Consulta integrada.

Información disponible y revisada al 28/SEP/2016 por CEPAL-CESPAL

s/d: sin datos



Consideraciones

Es cierto que la noción del derecho a la educación se ha ido transformando desde su inicial premisa de educación primaria o fundamental gratuita y obligatoria hacia una noción más ambiciosa y multidimensional. Es decir, se ha trascendido el concepto de derecho a la educación entendido como el acceso a la escuela, estableciéndose la perspectiva de los derechos en la educación. Esto ha conllevado a que los sistemas educativos enfrenten cambiantes prioridades, que también han repercutido en el financiamiento de la educación con la demanda de más recursos.

En términos generales, los gobiernos latinoamericanos enfrentan diversos desafíos para destinar recursos suficientes y crecientes a la educación, pero en algunos casos esgrimen su incumplimiento con el derecho a la y en educación por las restricciones financieras. No obstante, el Protocolo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (2008) en sus directrices para la aplicación del Pacto insta a los Estados hacer el máximo esfuerzo por cumplir su obligación de destinar recursos a la educación, particularmente a la primaria obligatoria y en forma progresiva para los subsecuentes niveles que ante la falta de recursos económicos. Pero, diversas organizaciones de la sociedad civil de derechos humanos y órganos de Naciones Unidas, han advertido que algunos Estados han mal interpretado esa recomendación para eludir sus compromisos internacionales en la materia y reducir la efectividad de los derechos económicos sociales y culturales (Espacio DESC, PIDHDD y ONU-DH-MÉXICO, 2010:17).

Es cierto que invertir en educación cuesta, pero cuesta más no invertir en ella, pues está ampliamente demostrada la importancia de la educación, no sólo para promover el empleo, la competitividad y la innovación, sino también para fomentar la cohesión social, la ciudadanía activa y la realización personal. Entre otros posibles planteamientos, sería deseable que en las normativas educativas los gobiernos se comprometieran y cumplan a que los presupuestos educativos en ningún caso podrán ser menores al del año anterior inmediato, así como establecer en la rendición de cuentas que en los casos de desvío de recursos educativos para fines distintos a los mismos, los responsables se harán acreedores a sanciones judiciales.

Ahora bien, es innegable que los países latinoamericanos, con sus contrastantes diferencias y peculiaridades, registran un avance legislativo en materia de financiamiento, pero éstos son sesgados al observar el incumplimiento de los gobiernos con lo que establecen sus leyes educativas en la asignación de los recursos, tan solo considerando el indicador de su relación como porcentaje del PIB. Aunque también se debe considerar que el monto no solo es lo más importante, sino también su distribución para proporcionar una educación de calidad (inversiones en infraestructura, equipamiento, materiales pedagógicos, salarios dignos a los docentes, etcétera), así como para la implementación de las acciones de política pública de equidad educativa y social.

Aunque entre 2010 y 2103, en los países de la región el gasto educativo como porcentaje PIB representa, en términos del promedio simple, el 5.4%, este apenas aumentó 2 puntos porcentuales desde 1999 en que se ubicó en 3.1%, de acuerdo con cifras disponibles del Instituto de Estadísticas de UNESCO, siendo Cuba el único país que en ese lapso aumentó 100% el monto de los recurso educativos como porcentaje del PIB (6.8% a 12.9%).

Ese indicador, al igual que el de gasto educativo como porcentaje del gasto total del gobierno de cada país, sin embargo, tiene que ser sometido a un análisis más fino o desagregado que permita establecer la distribución de los recursos educativos, es decir, por funciones (educativas propiamente, gasto por alumno, administrativas, salarios, infraestructura, por ejemplo) o bien, con algunos de los criterios utilizado en el citado estudio de la Comisión Europea de 2014, donde se analizan y proponen mecanismos para construir sistemas de financiamiento de la educación más eficientes y sostenibles.

En este artículo se ha utilizado la palabra gasto, para respetar la redacción de las leyes generales de educación y la denominación de las bases estadísticas de los organismos internacionales. Pero un aspecto que pudiera ser irrelevante, aunque en realidad importa, es modificar el lenguaje o palabra “gasto educativo” por el de “inversión educativa” cuando se habla del financiamiento asignado a la educación. El primer término tiene una connotación de carga financiera para el Estado y los gobiernos, cuando debe entenderse o asumirse como una inversión monetaria de un bien público social como es la educación, que es un factor fundamental del desarrollo sostenible de cualquier país.

A la luz de todo lo anterior, es válido cuestionar de qué sirve que los gobiernos latinoamericanos regulen en diversos aspectos el financiamiento en sus leyes educativas. La respuesta, en palabras de Tomasevski (2003:6), estriba en que la



atención puesta en las leyes o en los marcos jurídicos es importante, pues “al basar los derechos humanos en el imperio de la ley, se crea un marco para la rendición de cuentas y en el cual las responsabilidades individuales y colectivas de los gobiernos pueden definirse y llevarse a la práctica como corolario del derecho a la educación”; asimismo, sirve para que la ciudadanía puede hacer exigible su cumplimiento; (pues) “si no existen las oportunas leyes, es difícil supervisar y hacer cumplir las obligaciones” (Matsuura, 2002).

Referencias Bibliográficas

Comisión Europea/EACEA/Eurydice (2014). *La financiación de los centros educativos en Europa: mecanismos, métodos y criterios de financiación pública*. Informe de Eurydice. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. [Extraído noviembre de 2014 de <http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/>].

Espacio DESC, PIDHDD y ONU-DH-MÉXICO (2010). *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: exigibles y justiciables. Preguntas y respuestas sobre los DESC y el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* [Extraído en diciembre de 2010 de <http://www.equipopueblo.org.mx/descargas/Protocolo%20interiores%20ok.pdf>]

Matsuura, K. (2002). Prefacio. En: *Informe sobre el Foro de Dakar*. [Extraído en marzo de 2013 de www.portal.unesco.org/education/].

Organización de Estados Americanos (Leyes Generales de Educación, 19 países de América Latina), Legislación Educativa. [Extraídas diciembre de 2015 de http://www.oei.es/quipu/legislacion_educativa.htm].

Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU, 2008). [Extraído en mayo de 2014 de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/OPCESCR.aspx>]

Tamayo, R. (2003). *Razonamiento y Argumentación Jurídica. El paradigma de la racionalidad y la ciencia del derecho*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Tomasevski, K. (2004). *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El derecho a la educación*. Informe de la Relatora Especial sobre el Derecho a la Educación, ONU, E/CN.4/2004/45. [Extraído enero de 2004 de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/103/31/PDF/G0410331.pdf?OpenElement>].

_____ (2003). Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Katarina Tomasevski, presentado de conformidad con la resolución 2002/23 de la Comisión de Derechos Humanos, ONU, E/CN.4/2003/9. [Extraído en enero de, 2013 de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/103/31/PDF/G0410331.pdf?OpenElement>].

Fuentes

Comisión Económica para América Latina (CEPAL-CESPAL). [Consultada en diciembre de 2016 en: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/].

UNESCO. Instituto de Estadísticas. Data Centre. [Consulta diciembre de 2016 en: <http://data.uis.unesco.org/Index.aspx?queryid=120>]



Datos del Autor

Esther Ibarra Rosales

Es Doctora en Educación por la Escuela Internacional de Doctorado de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED, sede Madrid, España); Maestra en Políticas Públicas Comparadas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, sede México); y Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Facultad de Ciencias Políticas Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Líneas de investigación: Derecho a la y en la educación; equidad social educativa, grupos vulnerables, financiamiento, rendición de cuentas, legislación educativa latinoamericana y en derechos humanos de los sistemas de Naciones Unidas e Interamericano.

Ha publicado capítulos de libros y artículos en publicaciones indexadas o arbitradas, relacionadas con sus líneas de investigación, desde una perspectiva comparada. Su tesis doctoral titulada El derecho a la educación en términos de equidad social educativa en América Latina. Un análisis comparado de las leyes educativas y desde un enfoque de políticas públicas, mereció la distinción Cum Laude.

mibarra33@hotmail.com

Fecha de recepción: 12/01/2017

Fecha de aceptación: 20/03/2017

