



Deuda pública y educación. Condicionamientos a los derechos humanos en América Latina

Public debt and education.
Conditionalities to human
rights in Latin America.

Francisco Cantamutto*
Agostina Costantino**

Palabras clave:

Financierización
Deuda pública
Derechos humanos
Educación
América Latina

Resumen

El presente artículo examina la interrelación entre la deuda pública de los Estados en América Latina y el Caribe y el derecho humano a la educación. La misma se enmarca teóricamente en el proceso de financierización, que refiere a la mayor influencia de actores y lógicas del sector financiero en la economía, y cómo esto puede afectar diferentes aspectos sociales, incluyendo el acceso a la educación. A través de un análisis comparativo, se evidencian los desafíos que enfrentan los Estados latinoamericanos para garantizar el derecho a la educación en un contexto de creciente endeudamiento. Se destacan también posibles estrategias y políticas alternativas que podrían permitir un equilibrio entre las obligaciones de deuda y el cumplimiento de los derechos humanos, como la implementación de políticas fiscales más justas y progresivas.

Abstract

This article examines the interrelationship between the public debt of states in Latin America and the Caribbean

* Departamento de Economía, Universidad Nacional del Sur (UNS). Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur, CONICET. Contacto: franciscojcantamutto@gmail.com

** Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur, CONICET. Contacto: agoscostantino@gmail.com

Keywords: and the human right to education. It is theoretically framed within the process of financialisation, which refers to the increased influence of actors and logics of the financial sector in the economy, and how this can affect different social aspects, including access to education. Through a comparative analysis, it highlights the challenges faced by Latin American states in guaranteeing the right to education in a context of growing indebtedness. It also highlights possible alternative strategies and policies that could allow for a balance between debt obligations and the fulfilment of human rights, such as the implementation of fairer and more progressive fiscal policies.

Financialisation
Public debt
Human rights
Education
Latin America

El presente artículo examina la interrelación entre la deuda pública de los Estados en América Latina y el Caribe (ALC) y el derecho humano a la educación. La misma se enmarca teóricamente en el proceso de financierización, que refiere a la mayor influencia de actores y lógicas del sector financiero en la economía, y cómo esto puede afectar diferentes aspectos sociales, incluyendo el acceso a la educación. Si bien existen múltiples trabajos que abordan la cuestión del diseño de las políticas educativas, el rol del Estado y la influencia de los organismos internacionales de crédito, no existe una gran cantidad de investigaciones que se enfoquen específicamente en la relación de la deuda pública y el derecho humano a la educación, ofreciendo además evidencia empírica comparada.

En América Latina, muchos países han recurrido al endeudamiento público como una forma de financiar sus necesidades económicas y sociales. Sin embargo, esta dependencia de la deuda puede tener repercusiones significativas en el cumplimiento del derecho humano a la educación. La creciente presión para pagar los intereses de la deuda puede llevar a recortes en el presupuesto destinado a la educación, lo que limita el acceso equitativo y la calidad de la enseñanza. Un aporte de este artículo es mostrar empíricamente la relevancia de los condicionamientos impuestos por organismos internacionales de crédito que no financian proyectos de desarrollo ligados a la educación, centralmente, el Fondo Monetario Internacional (FMI).¹

El artículo analiza cómo la financierización influye en la dinámica de endeudamiento de los países latinoamericanos y cómo esto impacta en las políticas de financia-

¹ La gravitación de las condicionalidades de organismos internacionales de crédito con proyectos ligados a la educación –en especial, el Banco Mundial– ha sido relativamente más estudiado. Ver por ejemplo Bonal, Fontdevila y Zancajo (2023) y Mundy y Verger (2016).

miento a la educación. Se examinan los mecanismos mediante los cuales la deuda pública puede restringir el gasto en educación, como la priorización de los pagos de deuda sobre las inversiones en el sector educativo y el rol de los condicionamientos. Además, se exploran las implicancias de la financierización en la privatización de la educación, promoviendo modelos basados en la rentabilidad económica en lugar de los derechos humanos.

A través de un análisis comparativo, se evidencian los desafíos que enfrentan los Estados latinoamericanos para garantizar el derecho a la educación en un contexto de creciente endeudamiento. Se destacan también posibles estrategias y políticas alternativas que podrían permitir un equilibrio entre las obligaciones de deuda y el cumplimiento de los derechos humanos, como la implementación de políticas fiscales más justas y progresivas. El derecho humano a la educación está sostenido en un amplio plexo de tratados internacionales, y es un derecho especialmente relevante puesto que habilita al ejercicio de otros derechos. La financierización amenaza este derecho, tal como lo señala Bohoslavsky:²

“Las normas de derechos humanos se basan fundamentalmente en la idea de que los Estados (y en cierta medida los agentes privados) tienen la obligación de respetar, proteger y hacer efectivos estos derechos, garantizando la igualdad y luchando contra la discriminación. La proclamación de que todos los seres humanos son iguales en dignidad y derechos es la disposición por antonomasia de la Declaración Universal de Derechos Humanos. La financierización puede constituir, en la práctica, la antítesis de la citada norma, ya que descansa en la idea de que incumbe al individuo tomar las medidas apropiadas para procurarse un nivel de vida adecuado y acceder a los bienes y servicios esenciales.”

En conclusión, este artículo ofrece una visión crítica de la relación entre la deuda pública en América Latina y el derecho humano a la educación, aportando elementos teóricos y evidencia empírica que destacan la importancia de abordar la financierización como un factor determinante en la configuración de las políticas de inversión en educación en la región.

2 Bohoslavsky, 2020, p. 60.

La financierización de la vida y la educación

La financierización refiere a un cambio fundamental en la morfología del capitalismo contemporáneo. Las reformas estructurales neoliberales quitaron las trabas que habían encorsetado su emergencia. En un primer sentido, el neoliberalismo puede ser considerado como el programa político-económico que desplegó la ofensiva de la clase capitalista a escala mundial, a partir de la ruptura de las instituciones de Bretton Woods. En un segundo sentido, el neoliberalismo se puede entender como un proceso cultural y simbólico de más amplio alcance, destinados a modificar las subjetividades. En este segundo sentido, el sistema educativo resulta particularmente permeable a los cambios en esta forma de disciplinamiento.

La financierización es un aspecto específico de este cambio más general. Es la dominancia de las finanzas sobre las economías, tanto de los actores financieros como sus lógicas de funcionamiento.³ Las reformas neoliberales impulsaron la financierización, que se constituye en un rasgo predominante de la época. La misma afecta a la vida cotidiana en diversos planos, tanto en la construcción de subjetividades como en el acceso a bienes y servicios, que quedan sujetas a las lógicas y actores financieros.⁴

A un nivel estructural, esto se puede notar por el creciente peso de las entidades financieras, junto a la expansión de este sector de actividad en las economías nacionales. La financierización afectó también a Estados y hogares, permeando con sus lógicas a actores sociales que se conducían de otra manera. El peso central de este proceso proviene de la deuda que afecta a los agentes económicos en general. A nivel macroeconómico, la deuda permite sostener la demanda agregada en el corto plazo, aunque la erosiona a mediano y largo plazo, y los pagos quitan recursos disponibles. No solo eso, sino que agrega inestabilidad a las economías, sometidas a movimientos de capitales vinculados a prioridades de los inversores.⁵

La financierización periférica supone un grado mayor de impacto de los movimientos externos de capitales.⁶ ALC es una región particularmente afectada. Las reformas estructurales eliminaron múltiples trabas a esta clase de desplazamientos, al mismo tiempo que se homologó la inversión financiera a la inversión productiva, exponiendo sectores estratégicos a las lógicas financieras. Incluso más, a través de tratados de inversión, los países de la región entregaron soberanía al momento de resolver dife-

3 Palley, 2021.

4 Cavallero y Gago, 2019.

5 Palley, 2021.

6 Abeles, Pérez Caldentey y Valdecantos, 2018.

rendos con inversores, lo cual ha empoderado a los acreedores frente a la ciudadanía. Más en particular, la región fue centro de las privatizaciones de bienes públicos durante los años noventa, en el marco de la reestructuración de las deudas bajo el Plan Brady, que permitió un avance en la mercantilización de diversos bienes y servicios, incluyendo a la educación. De modo que el derecho humano a la educación se encuentra más expuesto a brindarse como negocio que hace algunas décadas atrás. En las crisis, tanto el Estado como la población afectada dejan de disponer de recursos suficientes, y se expone a la educación en aras de cumplir con los acreedores.

En el caso de los Estados, las reformas neoliberales les hicieron perder fuentes de recaudación, al eliminar impuestos (especialmente, los progresivos), al tiempo que limitó otras herramientas de política económica, lo que les obligó a recurrir a más crédito. La obligación de abonar los servicios de la deuda opera como una limitante a la hora de destinar recursos a otros usos, como garantizar el derecho humano a la educación. Incluso países sin problemas de deuda suelen atender a las recomendaciones de los acreedores, para sostener una reputación que les permita financiarse sin sobresaltos.⁷ Las políticas económicas que afectan cualquier interés creado de acreedores o sus socios empresariales son tomadas como señales negativas, quedando así los Estados constreñidos en su capacidad de tomar decisiones soberanas. El uso de la deuda para financiar el Estado provoca desplazamientos en las prioridades contrario a la plena vigencia del derecho humano a la educación.⁸

La creciente desregulación de los movimientos de capitales somete a los Estados a la presión constante de evitar medidas que puedan alterar las ganancias de los inversores, de modo que se trata de un poder estructural que condiciona de forma sistemática y permanente el espacio para hacer política económica en aras de otros objetivos, como una vida digna o la realización de los derechos humanos.

En el caso de los hogares, que componen la población concreta afectada en los países sometidos a los cambios de la financierización, también se observa un creciente peso de las deudas, que ha ido de la mano de un aumento de la desigualdad en las últimas cuatro décadas, y la pérdida de participación de la clase trabajadora en la distribución del ingreso. La deuda aparece como un mecanismo privilegiado para sostener las condiciones de vida ante la creciente precariedad de los ingresos. En este sentido, se trata de un mecanismo defensivo, que al mismo tiempo condiciona el futuro inmediato y mediano: la obligación de responder por el crédito hace que los hogares adecúen sus pautas de comportamiento a tal fin.

7 La falta de inversión suficiente en educación, en cambio, no tiene un impacto similar en el término de las potenciales sanciones (Tomasevski, 2006).

8 Bantekas, 2018.

El sistema educativo cumple un rol clave en este disciplinamiento. La creciente participación de actores privados en los sistemas educativos ayuda a concebir la educación como una mercancía, antes que como un derecho. La adquisición de esta mercancía es vista como una inversión que eleva la productividad futura de los individuos y con ello, sus ingresos. Las formas de incentivar la competencia por resultados entre instituciones, así como las alternativas de prestación ajustadas por preferencias –religión, idiomas, etc.– forman parte de esta racionalidad asociada a la constitución de clientes de la educación.⁹ El uso de la deuda para estos individuos-empresarios es un cálculo de costo-beneficio intertemporal: siempre que se invierta adecuadamente –por ejemplo, en educarse– los rendimientos del mercado en el futuro pagarán esta acreencia.¹⁰

El mito de los individuos empresarios de sí mismos provee una racionalidad a la pérdida de lazos sociales comunitarios y estatales, eliminando todo rastro de responsabilidad social, solidaridad o empatía. La deuda ocupa un lugar clave en esta narrativa: por un lado, porque provee de recursos a quienes no los poseen, una pretendida equiparación de oportunidades por la vía del crédito; y, por otro lado, porque pone a cada deudor/a en soledad frente a sus créditos, obligándole a esforzarse por cumplir, evitando toda acción que implique un vínculo colectivo.

La financierización es un rasgo particular de la etapa neoliberal del capitalismo. Su impacto sobre las vidas puede analizarse desde varias características que hacen a la difusión de sus lógicas al conjunto del sistema social. Aunque no nos detenemos aquí en ello, vale la pena resaltar el deslizamiento conceptual-lingüístico que fuerza al abandono del lenguaje de los derechos humanos para pensar la educación, reemplazándolo por un tratamiento en clave de inversión productiva en capital humano.¹¹ Aquí nos centramos en la difusión del endeudamiento como forma de lidiar con la falta de recursos ha dado lugar a una doble vulneración de los derechos humanos: en primera instancia, por no estar garantizada su realización, y que la misma dependa de la toma de deuda; y en segunda instancia, toda vez que la propia dinámica de la deuda pone en jaque la realización esos mismos derechos en el futuro. En tal sentido, la financierización actúa en sentido inverso al respeto de los derechos humanos.

A continuación, veremos el impacto de la financierización, y más específicamente, de la deuda sobre los Estados.

9 González López, 2018; Veiga-Nieto, 2010.

10 Tomasevski, 2006.

11 Bonal, 2016; Dávila Balsera, Naya Garmendia y Altuna Urdin, 2015; Tomasevski, 2004a.

La deuda pública y los compromisos en materia de educación

¿Cuánto deberían invertir los Estados para garantizar la realización del derecho humano a la educación? Lo que sea necesario para garantizar el acceso y permanencia de toda la población a lo largo de toda la vida, según queda establecido en los diversos tratados de derechos humanos.¹² Los Estados son los principales responsables de garantizar este derecho, y esto involucra destinar recursos suficientes.¹³

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, conocida como UNESCO, es la agencia responsable en la materia. Su recomendación es invertir en educación al menos 4-6% del PIB o 15-20% del gasto público para cumplir con el ODS4 (Objetivo de Desarrollo Sostenible), de garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos/as. Estos valores especifican los compromisos de incrementar la financiación para cumplir con el ODS4 establecidos en el encuentro de Oslo (2015) y el de Addis Ababa (2015).¹⁴ Se trata de proporciones orientativas, de ninguna manera metas máximas. En términos generales, para garantizar la asequibilidad de la educación es deseable aumentar la inversión, pero no es suficiente si no se lo hace en el marco de un planteo basado en derechos.¹⁵

A continuación, se ofrecen datos de la inversión en educación en ALC, considerada según los parámetros antedichos. Considerando que los parámetros fueron establecidos en 2015, resulta apropiado comparar lo actuado desde entonces en relación a las tendencias previas. Para comparar con lo actuado previamente, se muestran los valores en el lustro inmediato previo (2011-2015) y la década anterior (2001-2010).

La primera década del siglo XXI estuvo signada por un contexto de altos precios internacionales, alto crecimiento, mejoras distributivas y el cambio político denominado “Marea Rosa” o “Giro a la izquierda”. A partir de la crisis de 2008, los precios internacionales que afectan a ALC tuvieron un repunte que duró hasta 2011, descendiendo desde entonces. La región creció de forma menos dinámica, deteniéndose las mejoras distributivas. A nivel mundial, las tasas de interés se redujeron casi a cero en el marco de las políticas de salvataje a la banca en los países desarrollados, lo que abarató el acceso al crédito.

La tabla 1 presenta los resultados en materia de inversión en educación respecto del

12 Tomasevski, 2004a; Rodríguez y Ruiz, 2022.

13 Bantekas, 2018.

14 Sobre la iniciativa de Educación para Todos y los ODS, ver Mundy y Manion (2021).

15 Dávila y Naya, 2012; Rodríguez y Ruiz, 2022.

PIB, según datos oficiales del Banco Mundial. Allí se encuentran diferentes situaciones. Hay cuatro países donde se supera la inversión recomendada (6%), lo cual no es un problema, puesto que en general el esfuerzo requerido para los países subdesarrollados en esta materia es mayor, de modo que este sobrecumplimiento opera como un posible acortamiento de brechas respecto de países más desarrollados. Otros 13 países más cumplen la inversión recomendada, asignando entre el 4% y el 6% del PIB en el último lustro. Finalmente, hay 14 países de la región que no cumplen con la inversión recomendada.

Entre los 17 países que cumplen con la inversión sugerida, 9 han reducido el monto destinado a la educación durante los últimos cinco años, en lugar de elevarlo o sostenerlo. Se trata de Argentina, Barbados, Colombia, Ecuador, Guyana, Honduras, Jamaica, México, y Uruguay. En el caso de Barbados, esto produjo que uno de los últimos cinco años haya caído por debajo de la recomendación. El resto de estos países cumple todos los años la meta recomendada de inversión. Entre los 14 que no cumplen la recomendación en el promedio, se pueden distinguir Nicaragua, Perú, República Dominicana y Santa Lucía, que algunos años del último lustro alcanzaron la inversión necesaria. Los restantes 10 están lejos de la meta, no habiéndola alcanzado ningún año.

Tabla 1. Inversión en educación respecto de PIB

PAÍS	PROMEDIOS			NO CUMPLE META
	2001-2010	2011-2015	2016-2020	
Belice	5,8	6,6	7,5	0%
Costa Rica	5,2	6,6	6,9	0%
Suriname		5,9	6,3	0%
Brasil	4,7	5,9	6,2	0%
San Vicente y las Granadinas	6,5		5,7	0%
Chile	3,7	4,5	5,4	0%
Jamaica	5,3	6,0	5,3	0%
Honduras	6,8	6,4	5,3	0%
Dominica		3,4	5,2	0%
Argentina	4,4	5,4	5,2	0%
Guyana	5,3	3,3	4,6	0%
México	4,8	5,1	4,6	0%
Uruguay	2,5	4,4	4,6	0%
Colombia	4,2	4,6	4,5	0%
ALYC	4,6	4,5	4,4	0%
Barbados	5,7	5,5	4,4	20%
Ecuador	4,4	4,9	4,4	0%
Rep. Dominicana	1,9	3,1	3,9	75%

PAÍS	PROMEDIOS			NO CUMPLE META
	2001-2010	2011-2015	2016-2020	
Perú	2,9	3,3	3,9	80%
Nicaragua	3,1	4,1	3,9	50%
Santa Lucía	4,1	3,7	3,8	80%
El Salvador	3,7	3,8	3,6	100%
Trinidad y Tobago	3,2	4,5	3,6	100%
Granada	3,9	4,2	3,4	100%
Paraguay	3,2	4,3	3,3	100%
Guatemala	3,1	3,0	3,1	100%
Panamá	3,9	3,1	2,9	100%
Antigua y Barbuda	3,0		2,7	100%
Bahamas		2,3	2,4	100%
Haití		1,8	1,6	100%
Bermudas	2,0	1,5	1,3	100%

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial. Nota: “No cumple meta” registra la proporción de años en el último lustro que no se alcanzó el mínimo recomendado de 4% de inversión educativa respecto de PIB.

El otro indicador propuesto por UNESCO es comparar el peso de la inversión en educación respecto de su peso en el gasto público. En la tabla 2 se puede observar la situación de la región. En promedio, al igual que con el anterior indicador, se observa que la región cumple con los parámetros sugeridos. En total, 17 países cumplen con los valores sugeridos, e incluso 7 de ellos superan la cuota superior de la recomendación (20%). Aun así, hay 14 países (con datos disponibles) que no alcanzan los valores mínimos recomendados.

Tabla 2. Inversión en educación respecto de gasto público

PAÍS	PROMEDIOS			NO CUMPLE META
	2001-2010	2011-2015	2016-2020	
Costa Rica	20,9	23,2	25,2	0%
Guatemala	21,1	21,6	23,0	0%
Nicaragua	19,0	22,7	21,9	0%
Rep. Dominicana	12,3	18,9	21,6	0%
Belice	19,1	22,0	21,6	0%
Chile	17,1	19,2	21,3	0%
Honduras		23,4	21,0	0%
San Vicente y las Granadinas	22,6		19,4	0%
Jamaica	16,4	20,0	18,4	0%

PAÍS	PROMEDIOS			NO CUMPLE META
	2001-2010	2011-2015	2016-2020	
Guyana	13,3	14,6	17,5	0%
Perú	14,4	15,4	17,4	0%
México	20,4	18,2	17,4	0%
Brasil	12,3	15,7	16,2	0%
Santa Lucía	17,5	14,3	15,8	80%
ALyC	16,1	16,3	15,7	40%
Suriname		11,4	15,5	40%
Uruguay	9,9	17,0	15,3	40%
Colombia	14,9	15,0	14,3	75%
Haití		13,3	14,3	67%
Granada	10,8		14,0	100%
Barbados	19,4	16,9	13,9	60%
El Salvador	15,7	14,2	13,3	100%
Argentina	15,6	14,4	12,9	100%
Ecuador	13,1	11,9	11,5	100%
Paraguay	19,3	10,7	11,3	100%
Bahamas		11,8	11,3	100%
Trinidad y Tobago	13,5	12,5	10,0	100%
Dominica		10,5	10,0	100%
Panamá	15,9	10,4	9,0	100%
Antigua y Barbuda	9,3		7,8	100%
Bermudas	12,2	8,4	7,8	100%

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial. Nota: “No cumple meta” registra la proporción de años en el último lustro que no se alcanzó el mínimo recomendado de 15% de inversión educativa respecto del gasto público total.

Varios países que se encuentran en el rango esperado redujeron la proporción de gasto destinado a la educación en el lustro más reciente. Es el caso de Belice, Honduras y Nicaragua –que persisten por encima del rango recomendado–, así como Jamaica, México y Uruguay. En este último caso, esto produjo que algunos años no se alcance la meta mínima de inversión. De hecho, tanto Uruguay como Santa Lucía y Suriname son países que en más de un año del período más reciente no alcanzaron el valor recomendado, de modo que se trata de una situación límite, no estable en materia de inversión. Como se puede ver, algunas economías grandes en términos relativos, Argentina y Colombia, que se esperaría tengan menos restricciones en materia de fondos para la inversión educativa, no cumplen con los estándares recomendados.

La insuficiencia de financiamiento público en educación tiene diversos impactos

negativos. Sin suficientes fondos no se puede reponer la infraestructura deteriorada ni los equipos existentes, ni tampoco cubrir las necesidades de la expansión de la población que asiste a las instituciones educativas. Esto ha sido particularmente visible en el último año de la pandemia de Covid19, donde la región mostró severas dificultades para dar continuidad a la educación por vías virtuales.¹⁶ Allí se pudo notar la falta de inversión en conectividad, *software* y capacitación docente necesaria para lidiar con la educación a distancia. Países que tenían rezagos en materia educativa, los vieron acrecentados. De 33 países de ALC, 32 suspendieron las clases durante la pandemia (CEPAL y UNESCO, 2020).¹⁷ Esto supone problemas para sostener el vínculo educativo y tiene impactos en materia nutricional e incluso en materia de prevención de violencia doméstica. Las poblaciones más vulnerables –por pobreza, por género, por ubicación geográfica– fueron las más afectadas por esta falta de inversión. Aunque la pandemia de COVID-19 exacerbó e hizo más visible el problema, sus causas son previas.

La falta de inversión dificulta sostener la calidad en la formación docente. Lo mismo ocurre con el pago digno por el trabajo docente. Accesoriamente, la falta de pago digno a personal de apoyo no docente afecta a las condiciones de asistencia en las instituciones, que pueden ver afectadas sus condiciones de sanidad y seguridad. El no pago de salarios dignos puede afectar al flujo de personas que deciden dedicarse a la docencia, pudiendo ocasionar problemas de selección adversa (personal calificado decide no dedicarse a esta actividad por los malos salarios) o insuficiencia de personal.¹⁸ Con toda seguridad, induce a legítimos reclamos gremiales, como los que se registraron por estos motivos en los últimos cinco años en Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, México y Paraguay.

Todo esto tiene triple impacto sobre las mujeres y las niñas: ya que tienen más probabilidades de quedar excluidas del acceso a los servicios básicos, de perder oportunidades de trabajo decente en el sector público y de soportar una parte desproporcionada del trabajo doméstico y del cuidado no remunerado, los cuales aumentan cuando los servicios públicos fallan.¹⁹ En general, el trabajo en el sector educativo está feminizado, lo cual obtura oportunidades laborales generando un impacto en las oportunidades de vida de las mujeres.

16 Ruiz, 2020.

17 Hacia finales de 2021, tres países de la región aún tenían sus escuelas completamente cerradas y otros 19 solo habían realizado aperturas parciales. La pérdida promedio en la región fue de 162 días de clases (UNICEF, 2021).

18 Archer y Saalbrink, 2021; Marphatia, 2010.

19 Ambrose y Archer, 2020.

Finalmente, no puede dejar de observarse que la falta de inversión suficiente en educación por parte de los Estados abre espacios para la inserción de diferentes formas de privatización y mercantilización en materia educativa. Concretamente, si el Estado no compromete suficientes recursos para financiar la educación, el deterioro –real o percibido– del sector induce a que algunas empresas ofrezcan servicios educativos a quien pueda pagarlos, sean en la forma de prestación formal o incluso tutorías extra-institucionales. Esto conforma nichos de inversión rentables, que no necesariamente significan una privatización total del sector, pero sí la creciente penetración de negocios privados en el ámbito educativo.²⁰

La forma más evidente de este fenómeno es el crecimiento de la oferta educativa privada, incluso no pocas veces subsidiada por el propio Estado. Existen también formas de donación de empresas mediante estrategias de responsabilidad social empresarial, tanto de materiales –incluyendo materiales didácticos– como equipos. Las empresas suelen usar estas estrategias para mejorar su imagen, muchas veces incluso descontando estos recursos de los pagos de impuestos que hubieran permitido el mismo objetivo sin el vínculo directo a la empresa - mediado por el Estado. En otros casos, una parte de los recursos es cubierta por formas solidarias o comunitarias de abastecimiento, sean estables o esporádicas (cooperadoras, rifas, festivales, etc.). Sin embargo, esto favorece a mayores grados de desigualdad entre poblaciones educativas, pues las comunidades movilizan los recursos desiguales existentes en sus entornos. Estas formas de privatización también afectan a la capacitación docente, que muchas veces es tomada como negocio por empresas, y su costeo queda a cargo de los propios docentes, afectando así a su ingreso disponible. Como se ha mencionado, estas carencias son oportunidades para los organismos multilaterales y los países más poderosos para ofrecer fondos –sean créditos subsidiados o donaciones– a cambio de reformas favorables a sus preceptos, ideas e intereses.

Estos problemas tienen diversos orígenes. Aunque no puede desestimarse las variaciones de las políticas entre gobiernos de diverso sesgo ideológico, algunos problemas se sostienen en el tiempo más allá de los diferentes gobiernos. Por caso, las economías frágiles latinoamericanas suelen mostrar sesgos procíclicos en la política fiscal, es decir, varían de la mano de la situación económica.²¹ Las reformas estructurales fomentaron formas de tributación más procíclicas, basadas en impuestos de amplia base

20 Naciones Unidas (2015). *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación*, Kishore Singh (A/HRC/29/30), recuperado de <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FHRC%2F29%2F30&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>; UNESCO, 2015; 2021.

21 CEPAL, 2021; Tromben, 2016.

recaudatoria de tipo regresivo (los impuestos al consumo son el ejemplo más claro), lo que deja a los Estados con menos recursos justo cuando más los necesitan. Esto se hizo en detrimento de la adopción de impuestos más progresivos, incluyendo tributos sobre ingresos y riqueza. Asimismo, diversos regímenes de desgravación fiscal como mecanismo de promoción productiva –competencia fiscal– evitaron el cobro de impuestos a sectores de actividad o regiones, no siempre con efectos esperados en materia de creación de empleo. Las reformas también favorecieron formas de elusión y evasión fiscal, en particular a través del uso de guaridas fiscales.

De modo que los Estados tienen problemas para recaudar, quedando con menos recursos cuando más los necesitan, algo que estimula el uso de la deuda ante la crisis fiscal. Esta misma deuda es la que después pesa en las finanzas públicas por los pagos de intereses y amortizaciones. Debe quedar claro: la deuda podría utilizarse como herramienta para invertir en mejoras sociales o productivas, pero este no suele ser el caso. En gran medida la deuda llega para cubrir diferencias en el gasto corriente. Como existe un fuerte interés por parte de los acreedores en prestar dinero para obtener luego importantes rendimientos o poder condicionar las políticas públicas en temas que exceden la economía, suele ocurrir que la deuda se toma en moneda extranjera. Como se ha explicado, esto implica un problema extra: no solo se trata de reunir recursos fiscales para el pago, sino también forzar una especialización externa orientada al pago de esa deuda en moneda extranjera. Los pagos de deuda insumen recursos que se retiran de otros usos, incluyendo la educación. Esto entra en tensión con los compromisos asumidos por los Estados en materia de inversión pública, de acciones para alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible acordados a nivel internacional, así como el cumplimiento de obligaciones nacionales o internacionales en materia de derechos humanos.²²

En la tabla 3 se presentan algunos datos respecto de la tensión entre los gastos vinculados a la deuda pública y la inversión en materia educativa, comparando los dos indicadores antes utilizados –proporción de gasto público total y peso en el PIB–. Sus equivalentes en relación a la deuda son comúnmente utilizados como indicadores de sostenibilidad, de modo que se trata de formas aceptadas de comparación en la bibliografía. Allí se muestra la variación porcentual de los indicadores en el último lustro respecto del lustro anterior, para los países con suficientes datos. Como principal resultado, se puede ver que, en conjuntos de indicadores, existe una correlación negativa en la región, esto es: se “mueven” en sentido contrario, al subir el gasto en un concepto, disminuye en el otro.

22 Tomasevski, 2004b.

En la región, tomada en promedio, lo que se observa es que el peso de la deuda ha aumentado cuando se compara el periodo 2011-2015 con el periodo 2016-2020 (31% si se mide respecto del PIB, 30% respecto de gasto público). Los compromisos de inversión fueron establecidos en 2015, por lo cual la comparación entre estos períodos resulta apropiada. Esto ha repercutido en una retracción de la inversión en educación (2% en el indicador respecto del PIB, 4% respecto del gasto público total). Pocos países de la región escapan a este comportamiento general, que no se encuentra al comparar con el promedio del resto del mundo.

En la mayor parte de los países de la región el peso de la deuda aumentó en sus economías y respecto de sus Estados. Vale recordar que la tabla 3 muestra la variación de ese peso, y no el peso absoluto. Los tres países más dinámicos en este proceso de endeudamiento son Argentina, Ecuador y Honduras. Son economías de tamaños muy distintos, con especializaciones productivas diferentes entre sí, de modo que no parece estar la causa en un problema de este tipo.

Sin embargo, tienen al menos dos características comunes. La primera es haber atravesado la mayor parte de ese último lustro bajo gobiernos de signo liberal-conservador. Si bien en rigor esta aseveración aplica para Honduras también en el lustro anterior, es legítimo señalar que justamente la inversión en educación en ese país viene descendiendo en la última década. De modo que la presencia de gobiernos de ese signo político-ideológico parece tener algún impacto en acelerar la toma de deuda y que esta tenga efecto sobre la inversión educativa. El caso de Paraguay, también atravesado por gobiernos de este signo político, muestra la asociación más fuerte entre aumento de deuda y caída de educación. Por supuesto, otros países de la región estuvieron gobernados por gobiernos liberal-conservadores sin mostrar la misma evolución de estas variables, como Brasil, y gobiernos de un signo político distinto también tienen el mismo comportamiento, como Nicaragua o México. De modo que no se trata de una característica definitoria por sí misma.

Tabla 3. Variación en indicadores de deuda y educación, período 2016-20 respecto de 2011-15

PAÍS	RESPECTO DEL PBI		PAÍS	RESPECTO DEL GASTO PÚBLICO	
	DEUDA	EDUCACIÓN		DEUDA	EDUCACIÓN
Argentina	180%	-5%	Argentina	185%	-10%
Honduras	133%	-17%	Honduras	156%	-10%
Ecuador	115%	-11%	Ecuador	104%	-3%
Brasil	109%	5%	Brasil	98%	3%

PAÍS	RESPECTO DEL PBI		PAÍS	RESPECTO DEL GASTO PÚBLICO	
	DEUDA	EDUCACIÓN		DEUDA	EDUCACIÓN
Colombia	99%	-2%	Nicaragua	79%	-3%
Nicaragua	97%	-5%	Colombia	79%	-5%
Granada	87%	-21%	México	66%	-5%
México	63%	-10%	Paraguay	49%	6%
Haití	59%	-14%	Haití	48%	8%
Paraguay	57%	-24%	Jamaica	48%	-8%
Dominica	41%	53%	ALYC	30%	-4%
Jamaica	33%	-12%	El Salvador	8%	-6%
ALYC	31%	-2%	Costa Rica	7%	9%
El Salvador	12%	-5%			
Costa Rica	6%	3%			
Rep. Dominicana	4%	26%			
Panamá	-2%	-6%	Rep. Dominicana	-8%	14%
Guyana	-3%	42%	Perú	-18%	13%
Perú	-3%	18%	Guatemala	-21%	7%
Belice	-19%	12%	Panamá	-26%	-13%
Guatemala	-21%	4%	Belice	-27%	-2%
Correlación		-43%			-44%

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial

La segunda característica compartida entre Argentina, Ecuador y Honduras, por otro lado, sí es particular y exclusiva de este grupo de países: los tres tuvieron vigente un acuerdo con condicionalidades del FMI durante el período evaluado. Se trata de un hallazgo interesante y distintivo, toda vez que el FMI no es usualmente considerado en relación a la materia educativa, puesto que no tiene mandato sobre esta materia en su convenio constitutivo. Los bancos e instituciones de desarrollo (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Corporación Andina de Fomento (CAF)) están más directamente vinculados en materia de inversión sobre temas educativos, y han recibido relativamente más atención.

Deuda con los organismos internacionales de crédito y la educación

El FMI está orientado a resolver desequilibrios financieros, monetarios y cambiarios, y en principio, no tiene vínculo directo con el derecho humano a la educación. Sin embargo, debido a su creciente énfasis en la consolidación fiscal y la apertura de

las economías, marca incidencia sobre la capacidad de los Estados para invertir en educación. Esta mirada desplaza otros objetivos, como los ODS. El FMI entiende que la principal fuente de inestabilidad proviene del déficit fiscal y, por ende, es necesario avanzar de forma acelerada a su reducción. Para el FMI el modo de hacerlo es a través de la reducción de ciertos gastos públicos - nunca propone reducir los pagos de intereses de deuda, por ejemplo. Por ello, insiste de manera sistemática en reducir el gasto, incluso si este está por debajo del promedio de países similares.²³

Esto afecta por supuesto a áreas sensibles como la protección y seguridad social, y el empleo público. De hecho, se ha estudiado cómo este énfasis en la reducción del déficit fiscal, poniendo incluso limitaciones a la contratación de personal o a los salarios pagados en el sector público, aun sin tener destino directo en materia educativa, impactan negativamente sobre este sector.²⁴

Las áreas de salud y educación suelen encontrarse entre las de mayor peso en la masa salarial total, de modo que las limitaciones al gasto, topes de contratación o salariales afectan de forma especial a estos sectores. De hecho, el propio FMI reconoció que los países muy endeudados terminan ajustando en educación y salud, siendo las áreas que más sufren durante crisis financieras.²⁵ De esta forma, las y los docentes terminan trabajando más horas, con más cantidad de estudiantes, o menores salarios. Se trata de funciones básicas del Estado que se ven perjudicadas en el momento del recorte, pero también en términos dinámicos, porque expulsan personal calificado o evitan que este tenga interés en insertarse en el sector.

Estas suelen ser áreas del mercado laboral altamente feminizadas, de modo que el recorte tiene un efecto desigual sobre las mujeres, que encuentran menos empleo o, al hacerlo, el mismo se ve peor remunerado.²⁶ Dentro del sector público, la brecha salarial entre hombres y mujeres suele ser alrededor de 10% menor que la existente en el sector privado, de modo que, al limitar su alcance, hay un efecto de ampliación de la brecha salarial. Incluso más, los recortes en materia educativa implican limitaciones para garantizar su acceso universal, algo que suele perjudicar en especial a mujeres y niñas. Si la política macroeconómica está centrada en reducir el gasto y la inflación, tarde o temprano pondrá límites al financiamiento de la educación, lo cual puede poner en riesgo el derecho humano a la educación, así como las posibilidades de desarrollo de mediano plazo del país.

23 Archer, 2021.

24 Archer, 2021; Stubbs y Kentikelenis, 2021.

25 Bantekas, 2018.

26 Laterra, Eliosoff y Costantino, 2021.

Su mirada tiene un horizonte de tres a cinco años, que no capta cómo sus políticas afectan en el mediano-largo plazo: no es un hecho controvertido que la inversión en materia educativa es un estímulo al crecimiento y al desarrollo. El FMI no consulta con otras organizaciones expertas - como UNESCO o el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) - ni siquiera con la propia secretaría o ministerio de Educación del país en cuestión al momento de recomendar topes de gasto, contratación o salarios, de modo que se pone un límite desconectado de las necesidades concretas del área -establecidas por quienes se ocupan del problema.²⁷

Es importante destacar que el FMI presenta dicotomías falsas que ponen a gobiernos y pueblos a aceptar malas opciones. Presentamos aquí dos, cuyo sesgo es compartido por el Banco Mundial. Por un lado, presenta la idea de que todo gasto público es automáticamente desestabilizador de la macroeconomía; algo que la evidencia no avala de manera terminante (Ocampo, 2008). Ello pone a los pueblos contra las cuerdas: deberían elegir entre estabilidad y educación, como opciones prácticamente excluyentes (Marphatia, Moussié, Ainger y Archer, 2007). Por otro lado, suele proponer la idea de que el recorte obliga a mejorar la eficiencia en el gasto, reasignando recursos disponibles entre usos alternativos. A menudo, orienta el gasto hacia inversiones físicas, en infraestructura, por entender que generan más encadenamientos productivos –generan demanda de otros sectores– y porque en estas áreas es posible tentar a capitales privados a sumarse en el esfuerzo (el Banco Mundial llama “escalar” el esfuerzo a esta sumatoria de inversiones).²⁸ ActionAid llamó a este sesgo el “fundamentalismo de las infraestructuras”.²⁹ Así, expresa con toda fuerza la idea de que invertir en formación de personal no parece resultarle eficiente, a pesar de la evidencia disponible que muestra su impacto en términos de crecimiento.³⁰

Las reformas que promueven la tributación menos progresiva y la eliminación de tributos, así como el énfasis en la apertura de la economía y su liberalización, limitan las alternativas del Estado para financiarse, reposando cada vez más en la deuda o combinando esto con recortes en sus funciones sociales. La recomendación del FMI suele justificarse con el argumento de que reorientar el gasto hacia áreas más prioritarias y gastar de forma más eficiente serían suficientes para cubrir el efecto del recorte. A pesar de la retórica de renovación en esta materia, el FMI no da muestras de haber cambiado realmente de orientación al respecto.

27 Archer y Saalbrink, 2021.

28 Por una revisión histórica del creciente involucramiento del Banco Mundial en la educación, ver Mundy y Verger (2016).

29 Archer y Saalbrink, 2021.

30 Monterrubianesi, Rojas y Dabús, 2021; Soo-Wan y Sang-Hoon, 2020.

Sin embargo, debe remarcarse que no todos los acuerdos del FMI tienen el mismo impacto sobre las economías. Durante la pandemia, el organismo creó dos instrumentos con bajo nivel de condicionalidad, para atender las urgencias de países en problemas por la crisis global: el Servicio de Crédito Rápido y el Instrumento de Financiamiento Rápido. Dieciseis países de la región recibieron fondos por estos instrumentos entre 2020 y 2021 por un total de 117 647 millones de dólares. Por otra parte, aquellos países que se guían por preceptos de políticas orientados por el FMI, reciben líneas precautorias de fondos, que no necesariamente utilizan. Es el caso de la Línea de Crédito Flexible y la Línea de Precaución y Liquidez que recibieron en los últimos años Chile, Colombia, México, Panamá y Perú. En estos casos, se “premian” las políticas llevadas a cabo, bajo el supuesto que se les dará continuidad. Los países no necesariamente utilizan esta deuda, que opera como un reaseguro ante potenciales crisis.

En cambio, los acuerdos de Stand By y Servicio Ampliado se ofrecen a países atravesando crisis, a cambio de ciertas reformas. Mientras que los Stand By enfatizan cuestiones de regulación macroeconómica (con la consolidación fiscal como eje), los de Servicio Ampliado incorporan además condicionalidades de reformas estructurales. En ambos casos, se usa el crédito para modificar las políticas de los países receptores o avalar los cambios en curso. Es el caso de los préstamos Stand By Argentina en 2018 (57 100 millones de dólares) y Honduras en 2019 (311 millones de dólares, ampliado en 2020 y 2021 hasta 773 millones) y el Servicio Ampliado en Ecuador en 2019 (por 4200 millones, ampliado a 6500 millones en 2020). Son los tres países cuyos servicios de la deuda más crecieron –tanto en relación al PIB como en relación a los gastos públicos totales– y que afectaron a la inversión en materia educativa. En los tres casos, la presencia del FMI produjo intensas movilizaciones y protestas sociales, que el organismo no toma como un barómetro de lo aceptable sino como un obstáculo para superar en su misión. En los tres países el rechazo al endeudamiento de la mano del FMI jugó un rol en la elección de gobiernos de signo nacional-popular en años recientes (Argentina en 2019, Ecuador y Honduras en 2021).

Tabla 4. Países por tipo de acuerdo con el FMI, año de los acuerdos

País	SB	EEF	LCF	LPL	IFR	SCR	Máximo de recursos asignados en el período (en millones de dólares equivalentes)
	Crédito para países en crisis, a cambio de reformas y consolidación fiscal		Líneas precautorias para países que adoptan las recomendaciones del FMI		Crédito de baja condicionalidad para atender emergencias de la crisis global		
Argentina	2018, 2018						57.100
Bahamas					2020		250
Bolivia					2020		327
Chile			2020				23.930
Colombia			2016, 2018, 2020				17.600
Costa Rica		2021			2020		2.286
Dominica						2020	14
Ecuador		2019, 2020, 2021			2020		7.143
El Salvador					2020		389
Granada						2020	22
Guatemala					2020		594
Haití						2020	112
Honduras	2019, 2020, 2021						773
Jamaica					2020		520
México			2016, 2017, 2018, 2019, 2021				88.000
Nicaragua					2020	2020	185
Panamá				2021	2020		3.215
Paraguay					2020		274
Perú			2020				11.000
República Dominicana					2020		650
San Vicente y Granadinas						2020, 2021	16
Santa Lucía						2020	29
Cantidad de acuerdos	5	4	10	1	11	7	

Nota: SB = Stand By; EEF = Acuerdo de Facilidades Extendidas; LCF = Línea de Crédito Flexible; IFR = Instrumento de Financiamiento Rápido; SCR = Servicio de Crédito Rápido; LPL = Línea de Precaución y Liquidez.

Fuente: Elaboración propia con base en informes de FMI.

Aunque el FMI resulta clave, no es el único organismo internacional de crédito relevante. En la región tienen fuerte presencia el Banco Mundial, la CAF y el BID, todos ellos menos centrados en problemas coyunturales, orientando sus recursos en préstamos para el desarrollo. No obstante, su accionar es coordinado, y en todos los casos, pueden imponer condicionalidades de la mano de sus préstamos (Moreira Martin, 2021a; 2021b). Su visión se impone dado que tienen capacidad de destrabar donaciones y cooperación internacional, fundamental para países vulnerables. Si bien en la última década la cantidad de condiciones exigidas por acuerdo disminuyó, su influencia ha sido determinante en privilegiar la estabilidad macroeconómica como objetivo de política –al igual que el FMI–, por lo cual suelen poner límites al gasto público; incluso en educación.³¹ El incentivo a la privatización y diversas formas de asociación público-privada también han estado presentes en las últimas décadas.³²

Las economías de tamaño medio suelen tomar deuda de diversas fuentes. Los organismos multilaterales tienen un peso más importante en países de menores ingresos, pues a medida que las economías crecen suelen tener más acceso a mercados privados de crédito (profundizaremos este punto luego). Sin embargo, a través de sus préstamos, estos organismos pueden orientar las prioridades en sentidos diversos a los privilegiados en cada país: establecen sus criterios como clave de acceso a los recursos.

El Banco Mundial tenía en 2021 unos 357 proyectos activos en ALC, de los cuales el 14% (50 proyectos) eran sobre temas de educación. En total, se destinaron 5.812 millones de dólares a proyectos de temas de educación, equivalentes al 15,7% de los fondos asignados por el organismo a la región. Brasil era el país con más proyectos en materia educativa (8), seguido por Haití (5) y Nicaragua (4). Si consideramos los montos destinados a proyectos en materia educativa, el 90% de los fondos que recibe Chile del Banco Mundial tienen este destino, seguido en importancia por Panamá (88%), El Salvador (78%), Brasil (44%) y Guyana (44%). El BID, por su parte, realiza inversiones en temas de educación desde 1962, habiendo puesto en marcha desde entonces 259 proyectos con garantía soberana. Su sitio oficial reconoce 24 proyectos activos, por 1820 millones de dólares.³³ Los países con más proyectos activos son Brasil (5), Uruguay (3), Colombia, Paraguay y Suriname (2 cada uno).

Este volumen de financiamiento en materia educativa, así como la producción y difusión de recursos técnicos les dan mucha incidencia en la región a los organismos internacionales de crédito. Sus impactos específicos en el área educativa pueden ser

31 Brunswijck, 2019.

32 Zancajo, Fontdevila, Verger y Bonal, 2021.

33 Ver en <https://www.iadb.org/es/sectores/educacion/perspectiva-general>.

mayor que la relevancia que tengan en la deuda total. Ahora bien, estos proyectos representan apenas el 0,2% de la deuda pública regional, de modo que su impacto no proviene de la cuantía total prestada.

Además de los préstamos oficiales, sean bilaterales o multilaterales, los Estados más desarrollados tienen compromisos internacionales establecidos en materia de donaciones y de ayuda para el desarrollo. Aunque el informe no analiza estos flujos de fondos, sí es relevante marcar que algunos de estos canales son combinados con préstamos y donaciones privadas. Un caso relevante en este sentido es el Fondo Multiplicador de la Alianza Mundial para la Educación. A través de este mecanismo, se ponen a disposición fondos que no necesariamente se utilizan, aunque pueden ser rápidamente obtenidos en caso de requerimiento urgente (hasta el 20%). La lógica de este Multiplicador no se reduce a los fondos que efectivamente presta, sino que funge como aval para obtener otros créditos (públicos, multilaterales o privados) y donaciones hacia el sector educativo. En ALC, solo países de bajos y mediano-bajos ingresos son elegibles a estos fondos. Han recurrido a este mecanismo Guyana y Honduras, que respectivamente tienen a disposición 7 y 10 millones de dólares del Banco Mundial, sin utilizar en ambos casos. Aprovechando esta la Alianza, también han accedido a fondos (no necesariamente utilizados) del Banco Mundial y UNICEF Haití (por 10,3 millones), Honduras (otros 650.000 dólares), Nicaragua (10,5 millones), Dominica, Granada Santa Lucía y San Vicente y Granadinas de manera conjunta (10 millones), y Guyana (10,7 millones).

El peso de la deuda total y el financiamiento de la educación

Con todo, los préstamos oficiales son apenas una parte de la deuda total. ALC es la región en desarrollo donde más peso tienen los mercados de bonos, es decir, deuda tomada con acreedores privados. A diferencia de los préstamos oficiales con Estados u organismos internacionales, la emisión de títulos de deuda habilita recursos sin destino específico. En general, las economías de ALC no tienen grandes mercados de capitales. Por este motivo, suelen emitir títulos que cotizan en el exterior. Con datos a enero de 2021, Eurodad calculó que los bonos emitidos en moneda extranjera bajo legislación extranjera equivalían al 45% de la deuda total de la región, superando el promedio de 33% de los países en desarrollo.³⁴ La región es responsable por un cuarto del valor de los bonos emitidos por países en desarrollo activos a inicio de ese año.

Esto introduce dos grandes problemas. Por un lado, está el problema de la jurisdicción de aplicación de los acuerdos, donde se suele ceder soberanía en favor de tribunales extranjeros, usualmente más volubles a las presiones de acreedores. En cualquier

34 Ver en <https://infogram.com/sovereign-bonds-and-the-covid-19-debt-crisis-1hxr4zx3mgggo6y>

caso, no afectados por cambios legales que pudiera haber en el país para proteger al Estado de demandas excesivas de aquellos. Londres y, especialmente para ALC, Nueva York son las sedes más frecuentes. En general, estas plazas financieras no tienen legislación clara contra las prácticas de fondos especulativos, “fondos buitres”, que pueden ejercer presión y obtener resultados favorables. Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela han sido víctimas particularmente dañadas por esta clase de hostigamientos. Por otro lado, está el problema de la moneda de denominación: cuando se emite deuda en moneda extranjera, los países deudores deben obtener las divisas en cuestión para realizar los pagos, lo cual tiende a ponerles presión en torno a la especialización productiva. Concretamente, tiende a fomentar las políticas que favorezcan la inversión extranjera directa y el incremento de las exportaciones, sin vínculo directo con el desarrollo de capacidades internas o la mejora de condiciones de vida de la población, ni mucho menos con la inversión en educación.

A diferencia del crédito con organismos multilaterales, la deuda con privados no implica condicionalidades directas. Es decir, al momento de prestar fondos, los acreedores privados no establecen condiciones sobre las políticas económicas o sociales de forma explícita; se ciñen a las especificaciones financieras del instrumento que utilizan (bono o préstamo). No obstante, tienen capacidad de incidir en las políticas por otras vías indirectas. Los países se esfuerzan por sostener cierto comportamiento que les de credibilidad, cierta reputación que les permita sostener su acceso al mercado internacional de capitales. Para ello, se deben privilegiar las obligaciones financieras por sobre otras obligaciones, como las vinculadas a protección de derechos humanos. Si un país decide tomar medidas contrarias a los intereses de los acreedores, como por ejemplo limitar la apertura de la movilidad de los capitales a través de sus fronteras, esto repercute en su reputación, encareciendo el crédito con mayores tasas de interés. De modo que la posibilidad de reducir su exposición a shocks externos es penalizada. Y, sin embargo, la región muestra una histórica vulnerabilidad ante movimientos internacionales de capitales; sin origen en la región afectada. Así, hay una sobre-exposición al riesgo ofrecida como prenda de cambio para acceder al crédito.

Para poder lidiar con súbitos cambios en las condiciones de financiamiento externo, los países han acumulado reservas internacionales en sus bancos centrales. Ahora bien, esto implica que los Estados evitan realizar ciertos gastos, que podrían mejorar la vida de sus pueblos, solo por razones precautorias. La subinversión en materia de derechos humanos, incluyendo el derecho a la educación, es la contrapartida de la creación de este seguro para acreedores. En ALC las reservas internacionales se multiplicaron por más de cuatro veces en la primera década del siglo XXI, cuando existió cierta abundancia de recursos, mientras que crecieron un 40% más entre 2010 y

2020 en el marco de un mayor estancamiento económico: la región acumuló reservas precautorias en diferentes contextos, siempre contemplando la amenaza de posibles golpes de mercado.

La tabla 5 muestra la relación entre deuda externa y la inversión en educación, en todos los casos evaluando la situación de los últimos cinco años (para evitar sesgar resultados por los efectos de un año particular). Para construir las categorías de cumplimiento de las metas de inversión en educación aquí se han considerado los pisos de 4% del PIB y 15% del gasto público total, aunque la recomendación para la región sería cumplir con un mínimo del 6% del PIB y un 20% de gasto público. Cuando superaron ambas metas todos los años, se los incluyó como Cumplidores; si no superaron ninguna de ambas en ningún año, son Incumplidores Totales. En situaciones intermedias, tenemos países que no alcanzaron a cumplir una de las dos metas en ninguno de los años, tomados como Incumplidores Altos; y aquellos que incumplieron alguna meta alguno de los últimos cinco años, considerados Incumplidores Parciales.

Tabla 5. Peso de la deuda externa en los últimos cinco años, por categoría de cumplimiento de metas de inversión en educación

Compromisos internacionales de financiamiento educativo	Países	Deuda / PIB	Deuda / Exportaciones
INCUMPLIMIENTO TOTAL	Promedio	83%	254%
	Antigua y Barbuda	s/d	s/d
	Bahamas	s/d	s/d
	Bermudas	s/d	s/d
	El Salvador	68%	242%
	Granada	54%	s/d
	Panamá	165%	397%
	Paraguay	45%	124%
	Trinidad y Tobago	s/d	s/d
INCUMPLIMIENTO ALTO	Promedio	40%	202%
	Argentina	50%	336%
	Dominica	56%	144%
	Ecuador	44%	203%
	Guatemala	33%	181%
	Haití	16%	145%

Compromisos internacionales de financiamiento educativo	Países	Deuda / PIB	Deuda / Exportaciones
INCUMPLIMIENTO PARCIAL	Promedio	48%	12%
	Barbados	s/d	s/d
	Colombia	45%	300%
	Nicaragua	89%	212%
	Perú	33%	138%
	Rep. Dominicana	43%	197%
	Santa Lucía	33%	s/d
	Suriname	s/d	s/d
	Uruguay	s/d	s/d
CUMPLIMIENTO	Promedio	52%	171%
	Belice	74%	158%
	Brasil	31%	218%
	Chile	s/d	s/d
	Costa Rica	46%	140%
	Guyana	32%	s/d
	Honduras	39%	99%
	Jamaica	113%	312%
	México	39%	101%
	San Vicente y las Granadinas	44%	s/d

Fuente: elaboración propia con datos de Banco Mundial.

La tabla 5 muestra una amplia variedad de situaciones nacionales, que involucran diferentes niveles de indicadores en cada categoría. No obstante, se puede señalar que los países que logran cumplir las metas muestran en promedio mejores indicadores de deuda externa: tiene menor peso en el PIB y en las exportaciones totales. Inversamente, los países que incumplen sistemáticamente tienen en promedio peores indicadores de deuda externa: muestran un mayor peso en el PIB y respecto de las exportaciones. Entre ambos extremos se ubican los indicadores de deuda de los países que incumplen las metas con frecuencia alta y parcial.

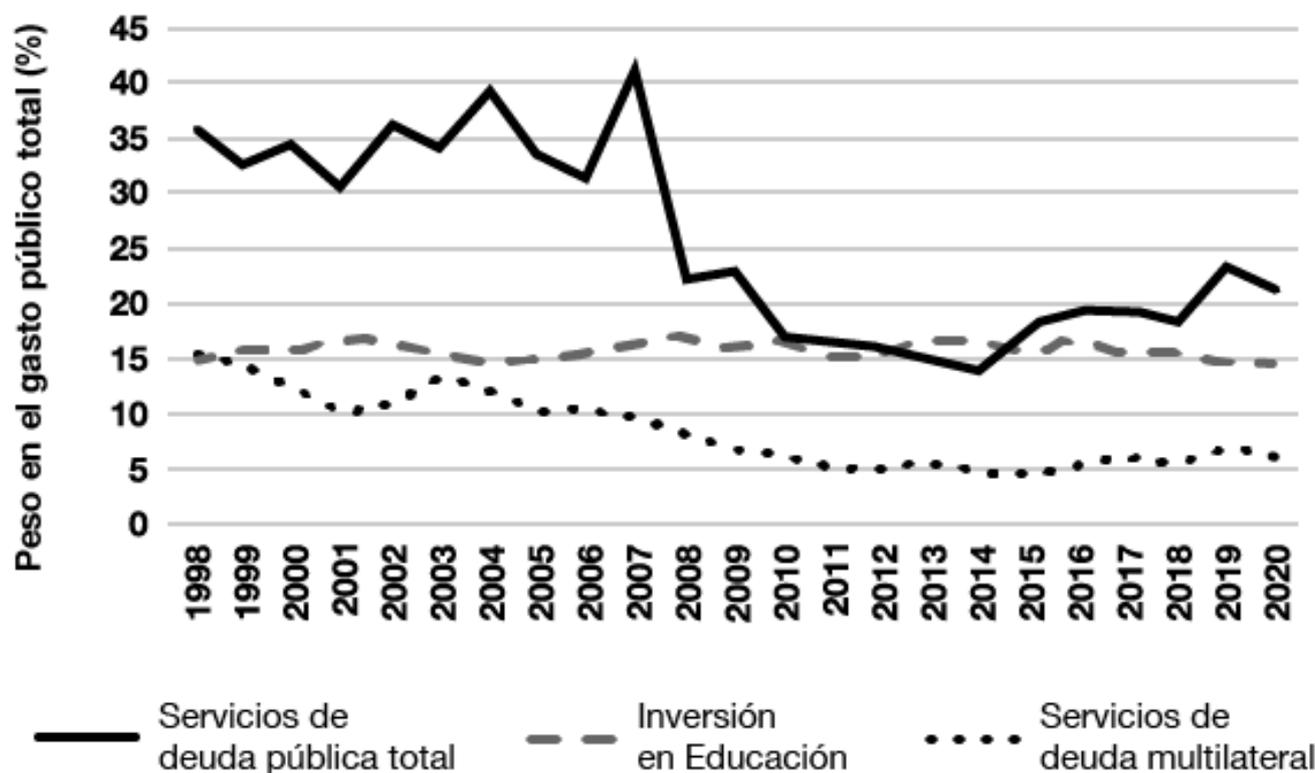
Esta evidencia parece convalidar el argumento presentado que indica que mayores niveles de endeudamiento externo generan mayor riesgo sobre la inversión pública en educación, comprometiendo así la realización del derecho humano a la educación. Pero no es posible avanzar en discusiones más precisas en este respecto, pues para ello sería necesario contar con mayor cantidad de datos, que permitan no solo completar

la información de cada categoría sino también presentar un escenario dinámico. Por ejemplo, Honduras se encuentra en la categoría de Cumplidor, a pesar de que su deuda fue una de las que creció de manera más acelerada en el último lustro, mientras su inversión en educación descendía (ver tabla 3). Ocurre algo similar con Argentina, que sufrió un severo deterioro de sus cuentas públicas en el período 2015-2019, bajo el gobierno neoliberal de Cambiemos. Suele ocurrir que los gobiernos de la región cuentan con amplias facultades para tomar deuda de manera acelerada, sin controles cruzados por parte de los demás poderes del Estado. Asimismo, el cumplimiento de metas de financiamiento de los ODS suele estar atado a la capacidad de presión de la sociedad civil. De modo que es esperable que gobiernos con menos compromisos en materia de derechos humanos puedan deteriorar en cortos lapsos de tiempo la sostenibilidad de la deuda en relación a su inversión en educación.

El gráfico 1 presenta la evolución de los servicios de la deuda pública total y la deuda con organismos multilaterales (que es una parte de la anterior), comparadas ambas con la inversión en educación, para toda la región como agregado. Allí se ve que la deuda pública mantuvo un peso elevado hasta 2007, cayendo de ese momento hasta 2014, cuando se inicia un crecimiento relevante (de 7 puntos porcentuales). Los servicios de deuda multilateral no tenían un peso relevante en el primer período aquí señalado. Su peso cayó hasta 2011, creciendo de forma tenue desde entonces. En proporción respecto de los servicios totales de deuda, su peso se incrementó. En cambio, la inversión en educación se muestra más estable en el tiempo. Esto hace que se presente una correlación baja entre estas variables. Si se mira la situación desde 2014, la inversión en educación muestra un leve descenso mientras que los pagos de deuda totales crecen, en mayor medida que los pagos de deuda multilateral.

Es válido enfatizar una vez más que el impacto de la deuda no se da solo desplazando gastos al momento de pago; sino también al momento de tomarse: las condiciones y revisiones, explícitas en los organismos multilaterales e indirectas con la deuda de conjunto, tienen mayores impactos que el pago en sí mismo. Este es un comentario a nivel de la región como un agregado, que puede reconocer realidades nacionales diferentes, como se mencionó antes.

Gráfico 1. Servicios de deuda pública, deuda multilateral e inversión en educación como proporción del gasto público total. Promedio para ALC



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial. Nota: la serie “Servicios de deuda pública total” está sesgada por los datos de Belice, que contiene valores extremos en la primera década considerada. Sin embargo, si se elimina de la serie a Belice, las tendencias centrales se sostienen.

Sin embargo, no deberían presentarse análisis mecánicos: hay contextos en los que los Estados pueden pagar deuda sin necesariamente desplazar el financiamiento de la educación. Esto ocurrió durante la primera década del siglo XXI, bajo un contexto de altos precios internacionales y elevado crecimiento. En un escenario de elevado dinamismo, la contradicción no se presenta con fuerza: parece posible invertir en educación al mismo tiempo que se cancela deuda. La contradicción emerge con más claridad cuando ese crecimiento económico se desacelera: en los últimos siete años de la serie se nota que el alza en los servicios de deuda (total, y en menor escala, multilateral) desplazan la inversión en educación. De modo que justamente cuando las condiciones de vida se vuelven más vulnerables, el desplazamiento de derechos a favor de los acreedores se vuelve más claro. En 2019, 25 países pagaron más deuda de lo que invirtieron de manera combinada en educación, salud y protección social, entre los que se encuentran Haití, Guyana y El Salvador.³⁵

³⁵ Agg, 2021.

De hecho, esto se pudo notar con claridad durante la crisis ligada a la pandemia de COVID-19, cuando los países de la región tuvieron limitaciones a la hora de ampliar sus paquetes fiscales para atender la emergencia. Mientras que los países desarrollados invirtieron cerca del 24% de su PIB en este esfuerzo, los países de ingresos bajos no alcanzaron el 2%; ALC se encuentra en un lugar levemente mejor, con el 4,6% de su PIB. “Los países tienen una capacidad desigual para financiar la recuperación necesaria, a pesar de que la capacidad de proteger los derechos humanos está inextricablemente asociada a la capacidad de gastar los recursos necesarios”.³⁶ Incluso más, para atender la crisis global, la mayoría de los países elevó su gasto en salud y en protección social como parte de los paquetes de rescate.

Sin embargo, al tener situaciones delicadas de endeudamiento, que limitan su capacidad de financiamiento, esto fue en detrimento de la inversión en educación, que cayó en promedio un 0,1% del PIB.³⁷ Ya se ha señalado que, inversamente, alivios de las obligaciones de deuda tienen la posibilidad de impactar en una mejoría en la capacidad de financiar el derecho humano a la educación.³⁸ De hecho, debido al carácter procíclico del gasto público en la región, la caída del PIB en 2020 produjo una caída aproximada del 9% de la inversión en educación.³⁹ El impacto de este desplazamiento de la inversión tiene impactos de inmediato y largo plazo en el deterioro de las condiciones de los sistemas educativos.⁴⁰ Munevar enfatizó que esta limitación para financiar estímulos ante la crisis proviene de la situación de deuda de la región.⁴¹

Reflexiones finales

Existe abundante bibliografía en materia de diseño de políticas educativas y la importancia de la inversión pública en su financiamiento para cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos, donde se ha señalado el creciente rol de los organismos internacionales de crédito –a través de programas, evaluaciones y sugerencias–. Este artículo, por su parte, se enfocó en analizar la relación entre la deuda

36 Naciones Unidas (2021). *Informe de la Experta Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales*, Yuefen Li (A/76/167). Recuperado de <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%-2F76%2F167&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>

37 Agg, 2021.

38 Tomasevski, 2004a; 2006.

39 CEPAL-UNESCO, 2020.

40 CEPAL-UNESCO, 2020; Ledoux y Segniagbeto, 2021.

41 Munevar, 2021.

pública y el derecho humano a la educación en América Latina, y presenta un hallazgo destacado que involucra al FMI. Aunque el mandato del FMI está centrado en contener crisis financieras, se ha identificado un impacto significativo en el cumplimiento del derecho humano a la educación a través de los condicionamientos asociados a sus préstamos. No existen muchas investigaciones que muestren la relación comparada entre deuda pública y financiamiento a la educación, especificando el rol del FMI.

El estudio revela que, a través de los condicionamientos impuestos por el FMI, los países latinoamericanos se ven obligados a implementar recortes en el gasto público, incluyendo el presupuesto destinado a la educación. Estos condicionamientos también promueven la privatización y la mercantilización del sector educativo, lo que afecta negativamente la disponibilidad y accesibilidad de una educación equitativa y de calidad. Estos lineamientos son compartidos por otros organismos internacionales de crédito, profundamente estudiados en la bibliografía.

En términos generales, la evidencia indica que la región aun dista de cumplir y garantizar de manera sistemática el financiamiento a la educación a través de recursos fiscales. Como se pudo notar, en momentos de bajo crecimiento o crisis, la contradicción entre el uso de recursos para el pago de deuda y la inversión en educación se presenta con mayor claridad. Se presentó evidencia que sugiere una relación negativa entre el peso de la deuda y la inversión en educación. En este sentido, enfatizamos, no se trata solo de un desplazamiento de recursos al momento del pago sino también de la adecuación de las políticas para atender las prioridades de los acreedores, en especial las señaladas por los organismos internacionales de crédito.⁴²

Si bien el objetivo principal del artículo fue examinar la relación entre la deuda pública y el derecho humano a la educación, el descubrimiento del impacto del FMI en esta relación agrega un elemento importante al análisis. Destaca la necesidad de considerar no sólo las políticas nacionales de endeudamiento, sino también el papel de las organizaciones internacionales de crédito y su influencia en las políticas educativas de la región. Es fundamental promover un enfoque que ponga en el centro los derechos humanos y la equidad, asegurando que las políticas de endeudamiento y los condicionamientos financieros no limiten el acceso a una educación de calidad y la realización plena de este derecho fundamental en la región.

Fecha de recepción: 8 de junio de 2023

Fecha de aprobación: 6 de diciembre de 2023

42 Tomasevski, 2004a.

Bibliografía

Abeles, Martín; Pérez Caldentey, Esteban y Valdecantos, Sebastián (2018), *Estudios sobre financierización en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile.

Agg, Catherine (2021), *COVID-19 and the Looming Debt Crisis*, UNICEF, disponible en https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/Social-spending-series_COVID-19-and-the-looming-debt-crisis.pdf.

Ambrose, Soren y Archer, David (2020), *Who Cares about the Future. Finance Gender Responsive Public Services!*, ActionAid Report, <https://actionaid.org/publications/2020/who-cares-future-finance-gender-responsive-public-services>.

Archer, David (2021), “¿A quién le importa el futuro? El modo en que el FMI socava los servicios públicos”, *Derechos En Acción*, N° 18 (en línea). <https://revistas.unlp.edu.ar/ReDeA/article/view/12120>

Archer, David y Saalbrink, Roos (2021). “The public versus austerity. Why public sector wage bill constraints must end. Education International”, *Action Aid y Public Services International* (en línea). https://actionaid.org/sites/default/files/publications/The_public_vs_austerity.pdf

Bantekas, Ilas (2018), “Sovereign Debt and the Right to Education”, en Ilas Bantekas y Cephas Lumina (eds.), *Sovereign Debt & Human Rights*, Oxford University Press, pp. 233-247.

Bohoslavsky, Juan Pablo (2020), “Deuda privada y derechos humanos”, *Derechos en Acción*, vol. 5, N° 15, pp. 27-68.

Bonal, Xavier (2016). Education, Poverty, and the “Missing Link” The Limits of Human Capital Theory as a Paradigm for Poverty Reduction. *The handbook of global education policy*, 97-110.

Bonal, Xavier, Fontdevila, Clara y Zancajo, Adrián (2023), “The World Bank and education in changing global arena”, en R. J. Tierney, F. Rizvi y K. Ercikan (Eds.), *International Encyclopedia of Education (Fourth Edition)* (pp. 480–487). Elsevier.

Brunswijck, Gino (2019). Flawed conditions: The impact of the World Bank’s conditionality on developing countries, Briefing Paper Eurodad, disponible en <https://www.eurodad.org/flawed-conditions>

Cavallero, Luci y Gago, Verónica (2019), *Una lectura feminista de la deuda*, Fundación Rosa Luxemburgo, Buenos Aires.

CEPAL (2021), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2021: los desafíos de la política fiscal en la recuperación transformadora pos-COVID-19*, CEPAL, Santiago de Chile (on line). <http://hdl.handle.net/11362/46808>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la UNESCO (2020), *La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19* (on line). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/c29b3843-bd8f-4796-8c6d-5fcb9c139449/content>

Dávila, Paulí y Naya, Luis María (2012), “Los derechos de la infancia y el derecho a la educación en América Latina”, en Rambla, Xavier (coord.), *La Educación para Todos en América Latina: estudios sobre las desigualdades y la agenda política en educación*, Buenos Aires, Miño y Dávila, pp. 324-342.

Dávila Balsera, Paulí; Naya Garmendia, Luis y Altuna Urdin, Jon (2015), “Las políticas supranacionales de UNICEF, infancia y educación”, *Bordón: revista de pedagogía*, Vol. 67, N° 1, pp. 25-38.

González López, Felipe (2018), “Crédito, deuda y gubernamentalidad financiera en Chile”, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 80, N° 4, pp. 34-28.

Lattera, Patricia, Eliosoff, María Julia y Costantino, Agostina (2021), «Austerity Programs in Argentina and the Structural Continuity of Extractivism: A Feminist Perspective», *Agrarian South: Journal of Political Economy: A Triannual Journal of Agrarian South Network and CARES*, vol. 10, N° 1, pp. 110-38.

Ledoux, Blandinne y Segniagbeto, Koffi (2021), “¿Qué precio pagará la educación por la COVID-19?” (on-line). <https://www.buenosaires.iiep.unesco.org/es/portal/que-precio-pagara-la-educacion-por-la-covid-19>

Marphatia, Akanksha (2010), “The adverse effects of International Monetary Fund programs on the health and education workforce”, *Int J Health Serv*, vol. 40, N° 1, pp. 165-178.

Marphatia, Akanksha; Moussié, Rachel; Ainger, Anne-Marie y Archer, David (2007), “Confronting the Contradictions, The IMF, wage bill caps and the case for teachers”, *Action Aid* (on-line). <https://www.repository.cam.ac.uk/handle/1810/284453>

Monterrubianesi, Pablo; Rojas, Mara y Dabús, Carlos (2021), “Educación y salud: evidencia de efectos umbral en el crecimiento económico”, *Lecturas de Economía*, N° 94, pp.195-231.

Moreira Martins, Erika (2021a), *Banco Interamericano de Desarrollo: Lineamientos para educación y proyectos financiados en América Latina y El Caribe*, CLADE (on line). disponible en <https://redclade.org/wp-content/uploads/BID-estudio-Erika6.pdf>

Moreira Martins, Erika (2021b), *Banco Mundial: Lineamientos para educación y proyectos financiados en América Latina y El Caribe*, CLADE (on line). https://redclade.org/wp-content/uploads/CLADE_Banco-Mundial_v9.pdf

Mundy, Karen y Manion, Caroline (2021), “The Education for All Initiative and the Sustainable Development Goals: History and Prospects”, *Education and International Development: An Introduction*, N° 57.

Mundy, Karen y Verger, Antoni (2016). “The World Bank and the global governance of education in a changing world order”, en *The handbook of global education policy*, UNESCO (pp. 335-356).

Munevar, Daniel (2021), “La pandemia de la deuda en América Latina y el Caribe”, *Cuadernos de Economía Crítica*, vol. 7, N° 14, pp. 157-161.

Ocampo, José Antonio (2008), “A broad view of macroeconomic stability”, en Narcis Serra y Joseph Stiglitz (eds.), *The Washington consensus reconsidered*, Oxford University Press, p. 63-94.

Palley, Thomas (2021), “Financialization revisited: the economics and political economy of the vampire squid economy”, *Working Paper 2110*, Post-Keynesian Economics Society (on line). http://www.postkeynesian.net/downloads/working-papers/PKWP2110_v2.pdf

Rodríguez, Miriam Lorente y Ruiz, Guillermo (2022), “La educación como derecho: Acuerdos, agendas y alcances en la región latinoamericana”, *Revista Española de Educación Comparada*, N° 41, pp. 48-64.

Ruiz, Guillermo (2020), “Marcas de la Pandemia: El Derecho a la Educación Afectado”, *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social*, vol. 9, N° 3e, pp. 45-59.

Soo-Wan, Kim y Sang-Hoon, Ahn (2020), “Social investment effects of public education, health care, and welfare service expenditures on economic growth”, *Asian Social Work and Policy Review*, vol. 14, N° 1, pp. 34-44.

Stubbs, Thomas y Kentikelenis, Alexander (2021), “Condicionabilidad y deuda soberana: un panorama general de sus implicancias en los derechos humanos”, *Derechos En Acción*, N° 18, pp. 173-215.

Tomasevski, Katarina (2004a), “Indicadores del derecho a la educación”, *Revista iidh*, N° 40, pp. 341-388.

Tomasevski, Katarina (2004b), *Manual on Rights-based Education: Global Human Rights Requirements Made Simple. Collaborative project between the UN Special Ra-*

porteur on the right to education and UNESCO Asia and Pacific Regional Bureau for Education, UNESCO, Bangkok.

Tomasevski, Katarina (2006), “Dulces palabras, amargos hechos: el panorama global de la educación”, en Luis Naya y Paulí Dávila (coords.), *El derecho a la educación en un mundo globalizado*, Donostia, Erein, pp. 21-42.

Tromben, Varinia (2016), *Gasto social y ciclo económico en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile (on line). <http://hdl.handle.net/11362/40725>

UNESCO (2015), *Replantear la educación. ¿Hacia el bien común global?*, Washington, pp. 79-82 (on-line). <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232697>

UNESCO (2021), *Global Education Monitoring Report 2021/22. Non-State Actors in Education: Who Chooses? Who Loses?*, Unesco.

UNICEF (2021), *LACRO COVID-19 Education Response: update 31*, del 15 de diciembre de 2021 (on-line). <https://www.unicef.org/lac/media/30461/file>

Veiga-Nieto, Alfredo (2010), “Gubernamentalidad neoliberal: implicaciones para la educación”, *Revista Educación y Pedagogía*, vol. 22, N° 58, pp. 213-235.

Zancajo, Adrián; Fontdevila, Clara; Verger, Antoni y Bonal, Xavier (2021), *Regulating public-private partnerships, governing non-state schools: an equity perspective: Background paper for UNESCO Global Education Monitoring Report*, UNESCO (on line). <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380092>