

Los ODS y el gasto público en educación

Serie Minutas Nº 23-20, 05/02/2020

por Magdalena Cardemil

Resumen

Esta minuta fue elaborada para apoyar la labor parlamentaria en la Audiencia Parlamentaria Anual en las Naciones Unidas, organizada por la Unión Interparlamentaria (UIP), a realizarse entre los días 17 y 18 de febrero 2020 en la ciudad de Nueva York, EEUU.

En esta minuta se realiza una breve descripción del contexto en el que nacen los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas, el ODS 4 y el Marco de Acción en Educación 2030 de la UNESCO. Luego se dan cifras sobre financiamiento público de la educación en Chile y el Mundo.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

Tabla de contenido

1. Antecedentes generales.....	3
1.1 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas.....	3
1.2 ODS 4 y la inversión pública.....	4
1.3 Marco de Acción Educación 2030.....	6
2. Cifras.....	7
2.1 Cifras en Chile.....	10

1. Antecedentes generales

1.1 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas¹

En septiembre del año 2000, en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, los líderes del mundo reconocieron que, además de las responsabilidades que todos tenemos respecto de nuestras sociedades, existe una responsabilidad colectiva de respetar y defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el plano global. "En nuestra calidad de dirigentes, tenemos, pues, un deber que cumplir respecto de todos los habitantes del planeta, en especial los más vulnerables y, en particular, los niños del mundo, a los que pertenece el futuro"².

A pesar de los notables logros de los Objetivos del Milenio, especialmente en reducción de la pobreza, las desigualdades persistían y el progreso de los países era profundamente heterogéneo. Con esto en mente, en el septuagésimo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 25 de septiembre 2015 se aprobó la Resolución "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible"³ en la cual los países miembros se comprometieron a una nueva hoja de ruta para trabajar hacia un modelo de desarrollo sostenible -social, económico y medioambiental- que satisfaga las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) representan un llamado hacia la concretización de 17 objetivos que buscan terminar con la pobreza, proteger el medio ambiente y garantizar que todas las personas gocen por igual manera de paz y una vida digna. Si bien los ODS, al igual que los Objetivos del Milenio, son compromisos más que obligaciones legales, se espera que los países sean los responsables de incorporarlos en sus propias políticas públicas y registrar debidamente el progreso logrado a través de planes de seguimiento y estadísticas confiables.

Los 17 Objetivos de desarrollo sostenible son⁴:

- Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo
- Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible

1 Cardemil, M (2018). Hacer avanzar el mundo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas. Serie Minutas BCN N°48-19.

2 Los 8 objetivos del milenio se comprometieron al año 2015, a: Erradicar la pobreza extrema y el hambre; Lograr la enseñanza primaria universal; Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer; Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años; Mejorar la salud materna; Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; Fomentar una alianza mundial para el desarrollo. Asamblea General Naciones Unidas (2000). Declaración del Milenio. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/559/54/PDF/N0055954.pdf?OpenElement>

3 La resolución 70/01 de la Asamblea General Naciones Unidas "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" (25 septiembre 2015), Disponible en: https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf

4 Ibid.

- Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades
- Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos
- Objetivo 5: Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas
- Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos
- Objetivo 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos
- Objetivo 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos
- Objetivo 9: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación
- Objetivo 10: Reducir la desigualdad en los países y entre ellos
- Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles
- Objetivo 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles
- Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos⁵
- Objetivo 14: Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible
- Objetivo 15: Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad
- Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas
- Objetivo 17: Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible

1.2 ODS 4 y la inversión pública

Hoy en día la educación es ampliamente considerada como un derecho humano y un bien público por las principales organizaciones multilaterales⁶. El ODS 4 es el ODS encargado de velar por los temas educativos y “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”.

5 Reconociendo que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es el principal foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial al cambio climático

6 Daviet, B. (2016). Revisar el principio de la educación como bien público. Documentos de Investigación y Prospectiva en Educación, No. 17. París: UNESCO. Disponible en: <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda/rethinking-education/erf-papers/>

Sus metas de aquí a 2030 son⁷:

“4.1 Asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos

4.2 Asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria

4.3 Asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria

4.4 Aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento

4.5 Eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad

4.6 Asegurar que todos los jóvenes y una proporción considerable de los adultos, tanto hombres como mujeres, estén alfabetizados y tengan nociones elementales de aritmética

4.7 Asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible

4.a Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos

4.b Aumentar considerablemente a nivel mundial el número de becas disponibles para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países africanos, a fin de que sus estudiantes puedan matricularse en programas de enseñanza superior, incluidos programas de formación profesional y programas técnicos, científicos, de ingeniería y de tecnología de la información y las comunicaciones, de países desarrollados y otros países en desarrollo

4.c Aumentar considerablemente la oferta de docentes calificados, incluso mediante la cooperación internacional para la formación de docentes en los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo”

Existen múltiples razones para incentivar una fuerte inversión pública en el área educación: la educación pública tiene una importancia estratégica para el desarrollo de las naciones y fuertes externalidades positivas de las cuales nos beneficiamos todos (cohesión social, mejoras en la productividad, etc.). Todavía

7 <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/>

las fuentes públicas dominan gran parte de la financiación de la educación primaria y secundaria, la cual es obligatoria en la mayoría de los países, no obstante, en la educación terciaria existen muchos más cuestionamientos al financiamiento público⁸. El ODS 4 no incluye una meta específica de financiamiento, aunque su meta 4.5 sí considera la medición del gasto en educación por alumno, por nivel educativo y fuente de financiación⁹.

1.3 Marco de Acción Educación 2030

Si bien el ODS 4 no da lineamientos específicos sobre el gasto en educación, el Marco de Acción Educación 2030 de la UNESCO sí lo hace.

En la Declaración de Incheon¹⁰, aprobada en el Foro Mundial sobre la Educación (mayo de 2015), se encomendó a la UNESCO, como organismo de las Naciones Unidas especializado en educación, que dirigiera y coordinara la agenda Educación 2030. La hoja de ruta para conseguir estas metas es el Marco de Acción Educación 2030¹¹ (noviembre de 2015), que ofrece orientación a los gobiernos y a sus socios estratégicos para materializar sus compromisos¹².

En el Marco de Acción de Educación 2030 se reconoce como antecedente que ya en la Cumbre de Oslo sobre Educación para el Desarrollo (julio de 2015) y la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo en Addis Abeba (julio de 2015) se recalca la necesidad de aumentar considerablemente la financiación para conseguir el ODS 4.

En pos de concretizar esta necesidad, en el Marco de Acción de Educación 2030 se consideran como puntos de referencia fundamentales:

- Asignar por lo menos entre el 4% y el 6% del PIB a la educación; y/o
- Asignar por lo menos entre el 15% y el 20% del gasto público a la educación.

El Marco de Acción también insta de manera general a los países a:

- Incrementar el gasto público en favor de la educación ampliando la base impositiva, evitando la evasión fiscal y asignando una mayor porción del presupuesto nacional a la educación
- Dar prioridad a los más necesitados, con necesidades educativas más apremiantes
- Fortalecer la eficiencia y la rendición de cuentas para el uso eficaz de recursos existentes

8 Entre otras razones, se argumenta que sus beneficios son de captura individual de los que asisten a este tipo de educación, por lo que el costo también debería ser asumido a nivel individual.

9 UNESCO (2018). Guía Abreviada de Indicadores de Educación para el ODS 4. Disponible en: <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/quick-guide-education-indicators-sdg4-2018-sp.pdf>

10 UNESCO (2015). Declaración de Incheon. Disponible en: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000233137_spa

11 UNESCO (2016). Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4. Disponible en: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656_spa

12 <http://www.unesco.org/new/es/santiago/education-2030/>

2. Cifras

Según el Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2019 de la UNESCO¹³:

-Además de las prioridades particulares de los gobiernos, dos elementos son fundamentales al determinar cuánto gastan los gobiernos en educación: los impuestos y la población en edad escolar. Incluso si todos los países otorgaran la misma prioridad a la educación en su presupuesto, los países que recaudan más impuestos tienen la posibilidad de gastar más en educación.

-43 países (de 148) no cumplen ninguno de los principales objetivos de referencia sobre financiación para los gobiernos esbozados en el Marco de Acción de Educación 2030.

-El gasto público promedio en educación mundial es del 4,4% del PIB, y oscila entre el 3,4% en Asia oriental y sudoriental y el 5,1% en América Latina y el Caribe. No existe evidencia de que el gasto en educación aumenta a medida que aumenta el ingreso per cápita. Los países de ingresos altos gastan 0,9 puntos porcentuales del PIB más que los países de ingresos bajos, pero los países de ingresos medianos bajos gastan 0,3 puntos porcentuales más que los países de ingresos medianos altos. De todo el dinero gastado en educación, solo el 0,5% se invierte en los países de bajos ingresos (Gráfico 1).

-Los gobiernos asignan a la educación el 14,1% del gasto público total, con promedios regionales del 11,6% en Europa y América del Norte hasta el 18% en América Latina y el Caribe.

Gráfico 1: Gasto público en educación por grupo de ingresos de los países y región, 2017 o año más reciente

	Como porcentaje del PIB (%)	Como porcentaje del gasto público total (%)	Por alumno (dólares estadounidenses constantes PPA de 2015)		
			Educación primaria	Número de analfabetos (millones)	Educación terciaria
Mundo	4,4	14,1	2 028	2 716	4 322
África Subsahariana	4,1	16,5	268	476	2 485
Asia Occidental y África Septentrional	3,8	12,3	4 392	4 911	5 150
Asia Central y Meridional	3,9	15,7	764	1 048	1 951
Asia Oriental y Sudoriental	3,4	13,5	2 645	7 700	6 165
América Latina y el Caribe	5,1	18,0	1 800	2 287	2 517
Oceanía	4,7	14,1
Europa y América del Norte	4,8	11,6	7 416	7 890	8 621
Ingresos bajos	4,0	16,1	194	276	1 675
Ingresos medianos bajos	4,4	16,4	985	1 104	2 029
Ingresos medianos altos	4,1	13,9	2 155	2 498	3 185
Ingresos altos	4,9	12,9	7 990	8 955	10 801

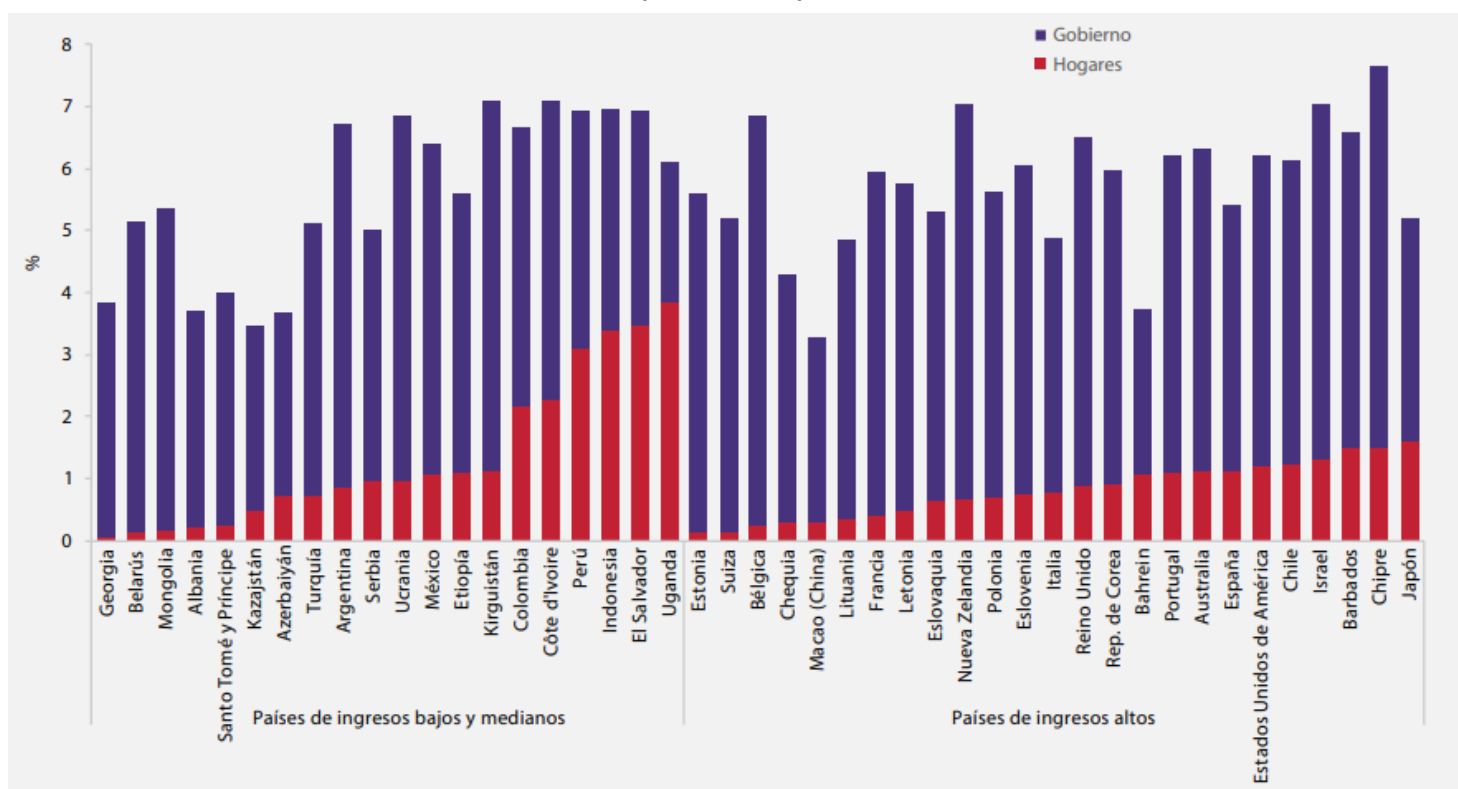
13 UNESCO (2019). Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2019. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000367436.page=256>

Fuente: UNESCO (2019). Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo.

-En el plano mundial, los gobiernos representan el 79,3% del gasto total en educación, los hogares el 20,4% y los donantes el 0,3% (un 12% en los países de bajos ingresos). El gasto de los hogares representa una proporción significativa en algunos países de ingresos medianos, entre ellos El salvador (50%), Indonesia (49%) y Perú (45%). La situación es más favorable para los hogares de los países de ingresos altos, que presentan una media del 14% desde los hogares (Gráfico 2).

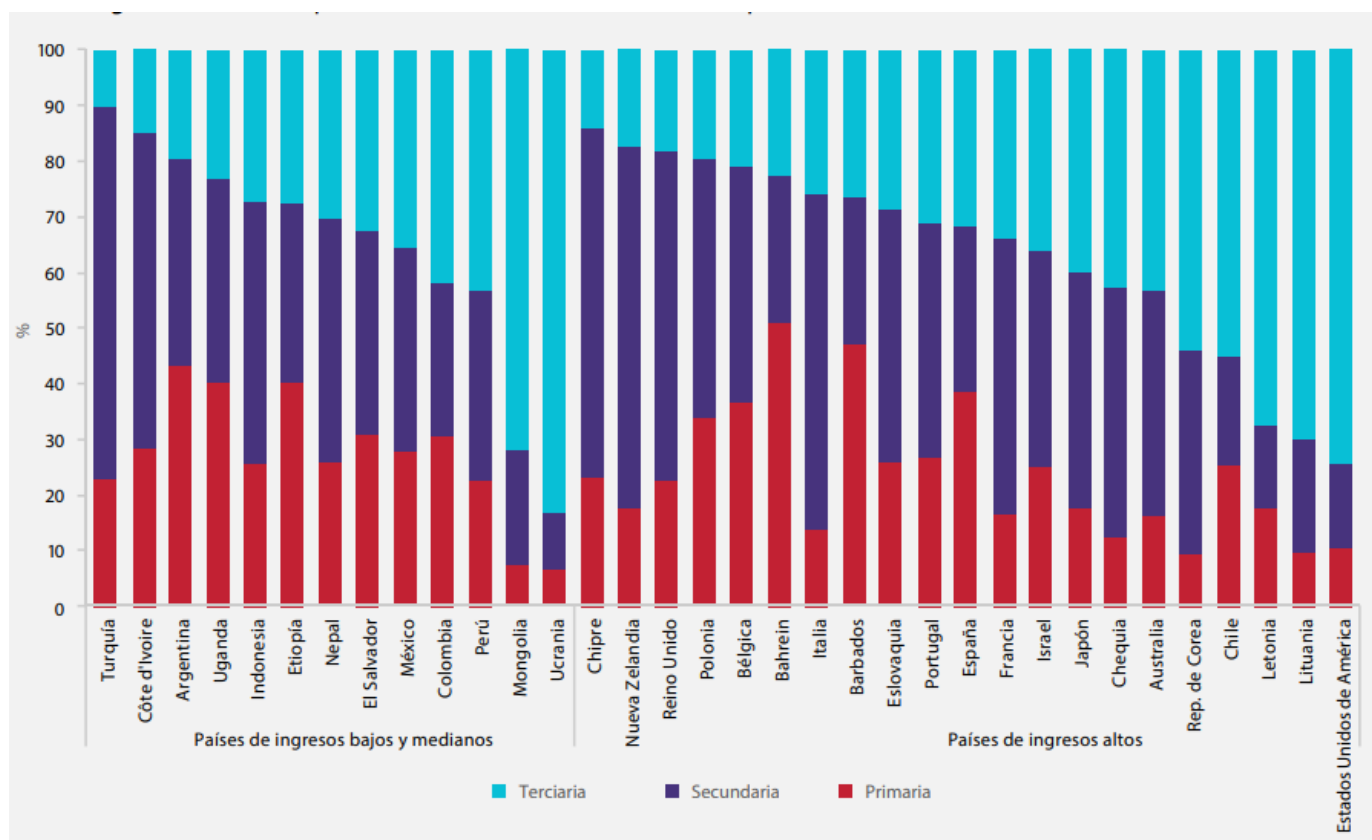
-Alrededor del 30% del gasto de los hogares en educación se destina a la educación terciaria, pero la proporción es superior en varios países (más del 50% en Chile y del 70% en EEUU) (Gráfico 3).

Gráfico 2: Gasto en educación como porcentaje del PIB por fuente de financiación y por grupo de países según su nivel de ingresos en varios países (2013-2017)



Fuente: UNESCO (2019). Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo.

Gráfico 3: Gasto de los hogares en educación por nivel educativo (2016 o último año disponible)



Fuente: UNESCO (2019). Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo.

-En el mundo en el 2016, la proporción del gasto público en educación dedicada a la educación primaria fue del 35%, con porcentajes regionales que fueron desde el 47% en los países de ingresos bajos al 26% en los países de ingresos altos. La proporción del gasto público en educación dedicada a la educación secundaria fue del 34%, con promedios regionales que fueron desde el 26% en los países de ingresos bajos al 38% en los países de ingresos medianos bajos. Esta tendencia puede ser explicada por la proporción relativamente mayor de adolescentes y jóvenes en los países más ricos que permanecen en la escuela y finalizan la educación secundaria. Así, cuanto más rico es un país, menos invierte porcentualmente de su presupuesto educativo en educación primaria (Gráfico 4).

Gráfico 4: Distribución del gasto público en educación por nivel (2010 y 2016)



Fuente: UNESCO (2019). Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo.

-Las repercusiones fiscales de la inmigración y la educación de los inmigrantes suelen exagerarse. Las consecuencias fiscales de la inmigración, incluido el costo de la educación de los inmigrantes, fueron moderadas: alrededor del 1% del PIB.

-Además de recursos internos, los países también pueden recibir recursos desde el exterior en la forma de ayuda internacional. Las estimaciones del Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2015 sitúan el déficit de financiación en por lo menos 39.000 millones de dólares anuales entre 2015 y 2030 en los países de ingresos bajos y medianos bajos, lo que supondría multiplicar por seis la cantidad de ayuda prestada a estos países en 2012. Las buenas noticias son que la ayuda a la educación en 2016 alcanzó su nivel más alto desde la creación de los registros de desembolso (2002).

2.1 Cifras en Chile

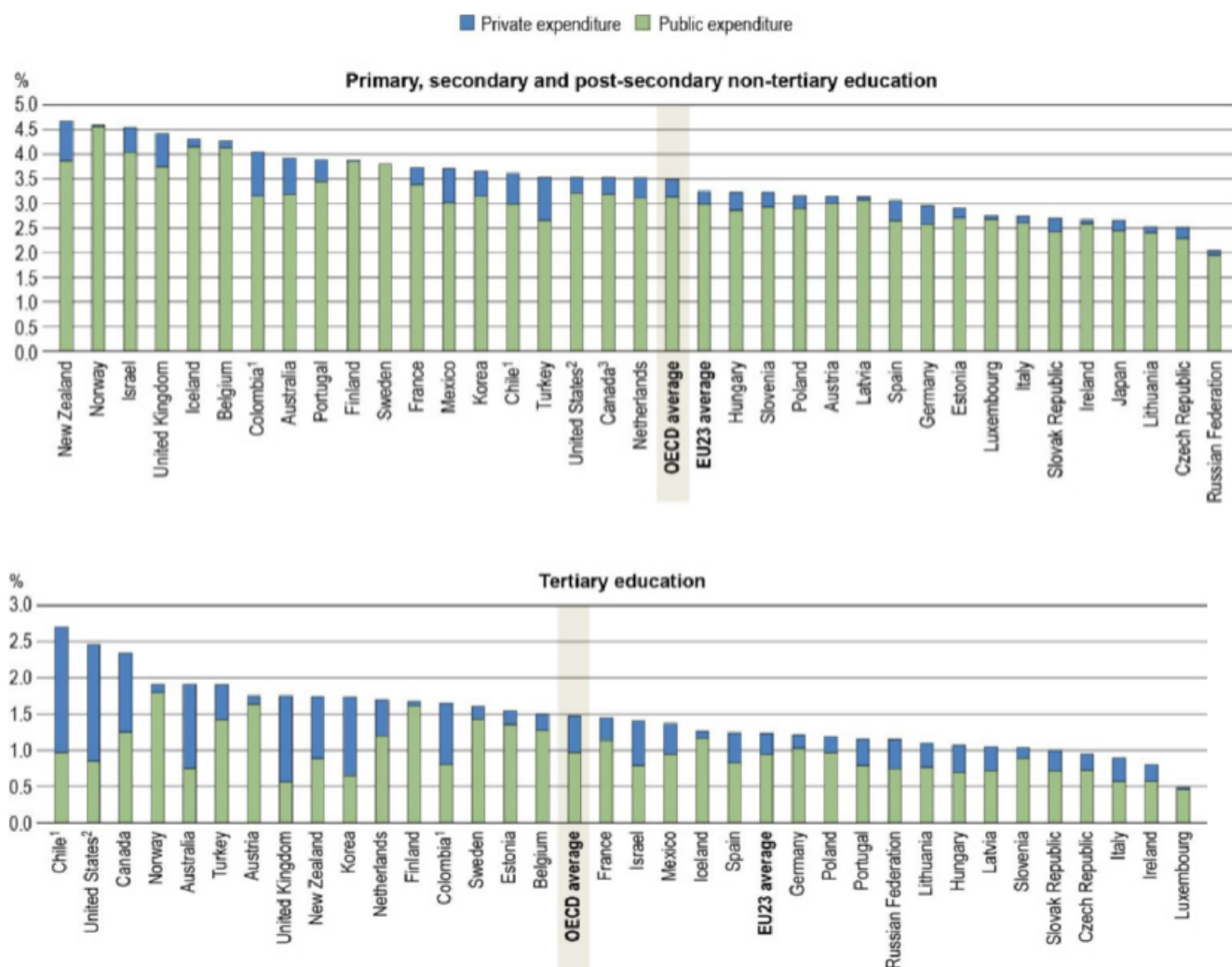
Según el documento OCDE Education at a Glance 2019¹⁴:

-Chile gasta una gran proporción de su PIB en instituciones educativas. En el año 2017, el país gastó el 6,3% de su PIB en educación (desde primaria hasta terciaria), una de las cifras más altas entre los países miembros (promedio OCDE del 5%). A pesar de que el mayor porcentaje del gasto proviene de fuentes públicas (4% del PIB), el financiamiento privado es de gran envergadura (2,3%

14 OCDE (2019). Education at a Glance 2019. Disponible en: https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/EAG2019_CN_CHL_Spanish.pdf y en: <https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/>

del PIB), especialmente en la educación terciaria, en dónde nos posicionamos en primer lugar (Gráfico 5).

Gráfico 5: Gasto total en instituciones educativas como porcentaje del PIB, por fuente de fondos (2016)



Fuente: Fuente: OCDE (2019). Education at a Glance.

-Chile es el país que invierte la mayor parte del gasto público total en educación (17,4%) entre los miembros y asociados de la OCDE. El porcentaje del gasto público total destinado educación básica y media fue el segundo más alto (12%) entre los países OCDE y asociados (el más alto siendo México con un 12,4%), mientras que el porcentaje en educación superior fue el más alto (5,4%).

-A pesar del gran porcentaje del PIB que es invertido en educación, el gasto absoluto por alumno en Chile es uno de los más bajos entre los países OCDE. En

el año 2017, Chile gastó un poco más de \$5.300 dólares por estudiante en los niveles de educación básica y media, y casi \$9.800 dólares en el de educación superior, ambos significativamente más bajos que los promedios OCDE (\$9.400 dólares en educación básica y media y \$15.600 dólares en educación superior), pero superiores al gasto de otros países latinoamericanos como Colombia y México (Tabla 1).

-Las instituciones educativas en Chile se financian principalmente con recursos públicos pero el gasto privado se mantiene como una fuente significativa de financiamiento. En el año 2017, el 37% del gasto total en instituciones (básica hasta terciaria), proviene de fuentes privadas, un porcentaje que se encuentra 21 puntos porcentuales más alto que el promedio OCDE. El financiamiento privado es particularmente significativo en educación superior, donde el 64% del gasto en instituciones educativas proviene de los hogares y otras entidades privadas, lo cual es mucho más alto que el promedio OCDE del 32% (Tabla 1).

Tabla 1: Recursos financieros invertidos en educación en Chile vs OCDE

		Chile		Promedio OECD	
		2016			
Gasto total en instituciones educativas, según nivel educativo ²		JSD/estudiante	% PIB	JSD/estudiante	% PIB
Tabla C1.1 and C2.1	1° a 6° básico	USD 5 371	1.8%	USD 8 470	1.5%
	7° y 8° básico	USD 5 556	0.6%	USD 9 884	0.9%
	Educación media	USD 5 142	1.2%	USD 10 368	1.1%
	Educación superior (incluyendo I+D)	USD 9 769	2.7%	USD 15 556	1.5%
Parte del gasto en instituciones educativas, según fuente final de recursos		2016			
		Público	Privado	Público	Privado
Tabla C3.1	Educación básica y media	83%	17%	90%	10%
	Educación superior (incluyendo I+D)	36%	64%	66%	32%
Gasto público total entre educación básica y superior		2016			
Tabla C4.1	Como porcentaje del gasto público total	17.4%		10.8%	

Fuente: OCDE (2019). Education at a Glance. Nota País para Chile¹⁵

-Chile destina el 1,2% de su producto interno bruto (PIB) al financiamiento de programas de educación parvularia, el cual es uno de los porcentajes más altos entre los países de la OCDE (comparado con el 0,8% promedio). A pesar del crecimiento de la inversión en educación parvularia, el gasto por alumno sigue siendo bajo. En el año 2016, Chile gastó \$6.600 dólares por estudiante en programas de medio mayor, prekínder y kínder, esto es, cerca de un 20% menos que el promedio OCDE. La diferencia es todavía mayor en programas de sala cuna hasta medio menor, donde Chile invirtió \$8.018 dólares, un 34% bajo el promedio OCDE.

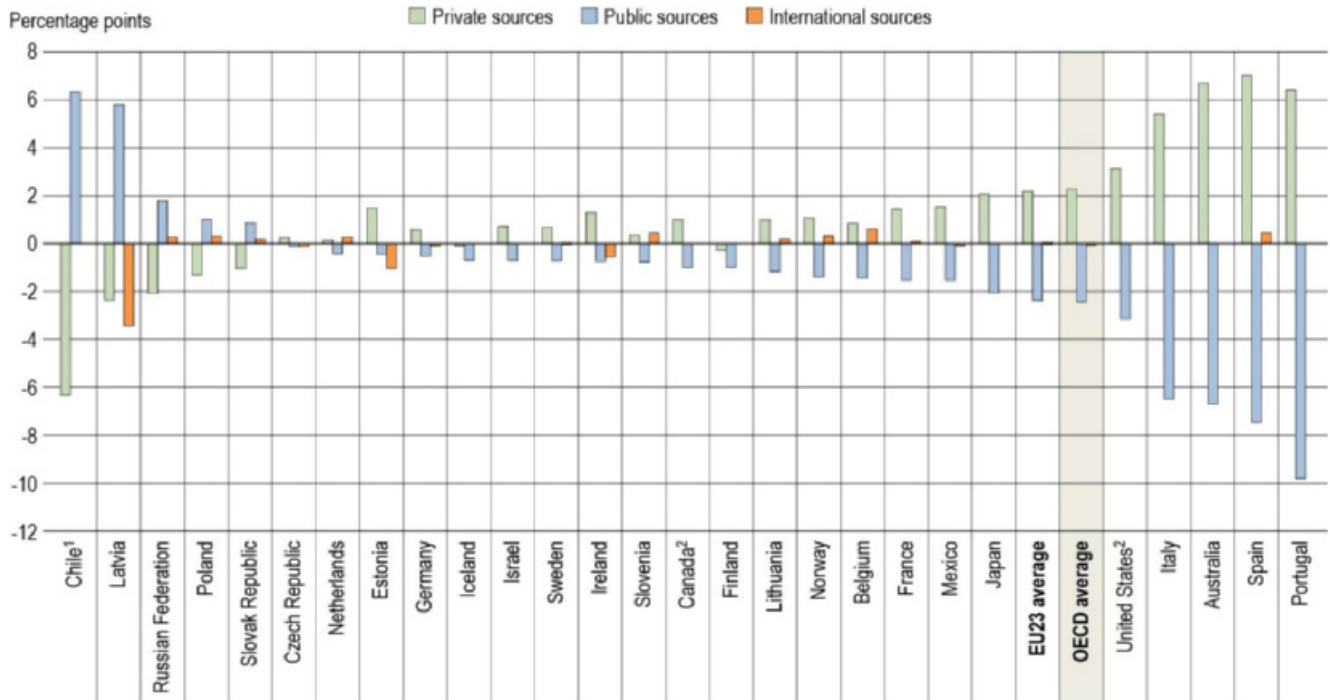
-Entre el 2010 y el 2016 el gasto público total en educación disminuyó ligeramente en los países de la OCDE cayendo por debajo del 11% del gasto público total (disminuyó en 0.7 puntos porcentuales en promedio), pero en Chile éste aumentó al rededor de 3 puntos porcentuales.

-También, a pesar de que entre 2010 y 2016 la mayoría de los países OCDE vieron caer su financiamiento educativo público y aumentar su financiamiento

15 Disponible en: https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/EAG2019_CN_CHL_Spanish.pdf

privado (en porcentaje) en Chile ocurrió lo contrario: disminuyó la proporción de gasto privado, equilibrado por un aumento equivalente del sector público.

Cambio en la proporción relativa del gasto público, privado e internacional en educación instituciones (2010 y 2016)



Fuente: OCDE (2019). Education at a Glance.