

JUAN PABLO BOHOSLAVSKY - MARIANA RULLI
(coordinador/as)

Deuda feminista

¿Utopía u oxímoron?




EduLP

derechos
humanos

Deuda feminista
¿Utopía u oxímoron?

JUAN PABLO BOHOSLAVSKY Y MARIANA RULLI
(coordinador/as)



Bohoslavsky, Juan Pablo
Deuda feminista: ¿Utopía u oxímoron? / Juan Pablo Bohoslavsky;
Mariana Rulli. - 1a ed. - La Plata: EDULP, 2023.
Libro digital, Otros

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-8475-99-8

1. Derechos Humanos. 2. Feminismo. 3. Deuda Pública. I. Rulli,
Mariana. II. Título.
CDD 323.34

Deuda feminista ¿Utopía u oxímoron?

JUAN PABLO BOHOSLAVSKY Y MARIANA RULLI (coords.)

La foto de portada fue tomada por Victor Caivano, para Associated Press, el 6 de octubre de 2020 durante una protesta contra el FMI en Buenos Aires, Argentina. Derechos adquiridos.



EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA (EDUIP)
48 N° 551-599 4° Piso/ La Plata B1900AMX / Buenos Aires, Argentina
+54 221 44-7150
edulp.editorial@gmail.com
www.editorial.unlp.edu.ar

Edulp integra la Red de Editoriales de las Universidades Nacionales (REUN)

ISBN 978-987-8475-99-8

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723
© 2023 - Edulp
Impreso en Argentina

Deuda y derecho a la educación en América Latina y el Caribe¹

Francisco Cantamutto y Agustina Costantino

1. Introducción

El Estado es el principal garante del derecho humano a la educación. Es responsable de proveer una educación pública, gratuita, inclusiva y de calidad, para todas y todos, a lo largo de toda la vida. Ilas Bantekas señala que se trata de una herencia de las tradiciones liberal –como forma de garantizar individuos capaces– y socialista –que entiende la importancia de la educación como bien común–. Sin embargo, las corrientes neoliberales de pensamiento no necesariamente sostienen esa misma idea (Bantekas, 2018). No se trata de que no valoren la educación, sino que entienden que, en última instancia, se trata de una responsabilidad de los individuos o su entorno. Cómo obtener los recursos para educarse es un problema individual, y existe confianza desmedida en que el mercado hallará solución, tanto para la provisión

¹ El presente capítulo recupera los hallazgos del informe “Impactos del endeudamiento en la realización del derecho humano a la educación. Reflexiones sobre la financiarización de Estados y hogares en América Latina y el Caribe”, realizado por la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE), disponible en https://redclade.org/wp-content/uploads/Impactos_endeudamiento_LATAM_completo.pdf

de educación como para su financiamiento, por ejemplo, mediante crédito.

Las políticas neoliberales han afectado a la educación por diversas vías, incluyendo su propia concepción como una mercancía en lugar de como un derecho. En tal sentido, promovió –y promueve– una indistinción entre las formas de provisión, considerando en última instancia a los diferentes proveedores como parte de la agregación de una oferta de mercado. La privatización es la forma última de este impulso a la mercantilización. Las políticas de austeridad y las reformas estructurales socavan así el derecho humano a la educación, al no garantizar condiciones decentes de acceso y permanencia. Como se explicará aquí, esta afectación no es neutral en términos de género, dado que tiende a marginar a niñas, adolescentes y mujeres, limitando sus trayectorias laborales, sobrecargándolas de tareas y exponiéndolas a otras formas de discriminación o violencia.

El desplazamiento del Estado como proveedor educativo significa una creciente presión sobre los ingresos de los hogares en su esfuerzo por sostener el acceso a educación. Esta presión se ha conjugado con una retracción generalizada de los ingresos de los hogares que viven de su capacidad de trabajar, lo cual parece estar induciendo a procesos de endeudamiento de los hogares. En este caso, también hay efectos diferenciales sobre las mujeres, que suelen tomar las deudas para solventar los gastos asociados a las tareas domésticas y de cuidados.

Estos cambios vienen de la mano de una reconfiguración a escala mundial del capitalismo desde los años 70. A partir de la ruptura de los acuerdos de Bretton Woods, se desplegó una ofensiva de clase cuyo programa político-económico fue el neoliberalismo (Block, 1989; Harvey, 2007). Las reformas neoliberales impulsaron la financiarización, que se constituye en un rasgo predominante de nuestra época. Se trata del dominio de las fianzas sobre las economías, producida tanto por la preponderancia de los actores financieros como de sus lógicas de funcionamiento (Palley, 2021). Hoy, afecta a la vida cotidiana en diversos planos, tanto en la construcción de subjetivida-

des como en el acceso a bienes y servicios². En especial, 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, porque la propia dinámica de la deuda pone en jaque la realización esos mismos derechos en el futuro. La fiancierización vulnera así el respeto de los derechos humanos.

Este capítulo explora los impactos de la deuda pública sobre el derecho humano a la educación, focalizando en América Latina y el Caribe (ALC), aunque muchas de sus conclusiones pueden generalizarse fuera de la región. La primera sección presenta las tendencias recientes en materia de financiamiento público a la educación y sus efectos analizados con perspectiva de género. La falta de cumplimiento de metas de inversión en educación es especialmente dañina sobre los derechos de las niñas, adolescentes y mujeres, al marginarlas del acceso y permanencia en el sistema educativo, bloqueando oportunidades de formación y empleo, exponiéndolas con ello a otras formas de discriminación y segregación. La segunda sección analiza la relación de estos déficits de inversión con el endeudamiento público.

2. El déficit de financiamiento estatal a la educación y su impacto diferenciado según el género

Como señalamos, las reformas neoliberales tendieron a concebir la educación como una mercancía. Así se pasó a evaluar al “mercado” educativo como uno con diferentes prestadores, con una distinción cada vez menos clara entre instituciones públicas y privadas, que son tratadas como meros proveedoras de un servicio. En algunos casos se empezó a considerar que para el Estado podría ser menos costoso fianciar parcialmente entidades privadas para cubrir las necesida -

2 El enlace entre la fiancierización a nivel estructural, los efectos sobre la vida cotidiana y las resistencias ha sido presentado de forma comprehensiva en Cavallero y Gago (2019).

des educativas, con mejores resultados. La privatización se promueve también delegando a empresas la provisión de libros de texto, el diseño de software de aprendizaje, la construcción y el mantenimiento de infraestructura, la oferta de capacitación para docentes y las herramientas de gestión escolar, entre otras. Los menores compromisos fiscales del Estado en la materia tienden a desfinanciar a las entidades públicas. Esto produce una presión sobre las fianzas de los hogares, que eleva su exposición al endeudamiento. Dado que las mujeres tienden a ser responsabilizadas de las tareas domésticas y de cuidados, la deuda asociada a la educación suele impactar sobre ellas. Asimismo, dado que los ingresos de mujeres tienden a ser más irregulares, tienen una mayor exposición a endeudarse para sostener el acceso y permanencia en el sistema educativo.

Sin embargo, la evidencia indica que la educación privada no siempre obtiene mejores rendimientos. En cambio, sí fomenta diversas formas de segregación (Malouf y Farr, 2019). La privatización ha sido mayor en la educación infantil temprana y en la terciaria, lo que ha afectado especialmente el acceso y permanencia en el sistema educativo de las mujeres. Dado que ellas son quienes al mismo tiempo cargan con el peso de las tareas de cuidado (Ambrose y Archer, 2020), estas dificultades pueden arrastrarse incluso después del acceso, al competir en el uso del tiempo, dando lugar a trayectorias educativas diferentes. De hecho, cuando hay limitaciones al acceso o permanencia en el sistema educativo, tienden a ser las niñas, adolescentes y mujeres quienes abandonan, para abocarse a tareas domésticas y de cuidado. Esto limita su formación actual y con ella el acceso a otros recursos culturales, que ayudan a socavar las formas de discriminación social que sufren. No solo eso, sino que, con menos credenciales educativas, posiblemente su inserción laboral futura sea más precaria que la de sus pares varones. Incluso más, en el presente, la falta de recursos públicos en la educación limita las oportunidades laborales en un sector particularmente feminizado.

En general, se entiende que los Estados financian la educación por la demanda y por la oferta. En el caso del subsidio a la demanda, el dinero fluye del Estado a los hogares, para que tomen la decisión de dónde estudiar. Estos recursos llegan a los beneficiarios de forma directa por asignación del Estado o de parte de las mismas instituciones educativas (con una partida propia de la institución o fondos provistos por el Estado). Esta transferencia puede tomar la forma de becas, asignadas por criterios de rendimiento académico o por necesidades económicas. Sin embargo, en algunos casos la transferencia llega a través de créditos provistos por las propias instituciones educativas, los bancos o el propio Estado. Esto es especialmente cierto en el caso de la educación superior –en la región, sobresale el caso de Chile, aunque Colombia y Brasil también utilizan de manera generalizada este sistema–. Esta alternativa traslada el problema del financiamiento a los hogares, presionando sobre sus ingresos y generando una dinámica perniciosa de endeudamiento.

En el caso de sostener la oferta, el Estado suele proveer recursos a las instituciones educativas a través de partidas presupuestarias previstas anualmente. Si bien hay una prioridad en la asignación de recursos a las instituciones públicas, en las últimas décadas se generalizó la asignación de recursos públicos también a instituciones privadas, financiando su funcionamiento de manera directa ³. Asimismo, los Estados han incorporado nuevas formas de asignación de recursos (García de Fanelli, 2019). Por un lado, se usan fórmulas con diversos indicadores de insumos y resultados (como tasas de matriculación y egreso, cantidad de docentes, etc.) para determinar los recursos a asignar. Por otro lado, se generalizaron contratos con objetivos específicos, en los que se ponen fondos a disposición para una inversión o tarea específica (como la construcción de cierta infraestructura o la internacionalización mediante intercambios entre docentes, por ejemplo). Estos mecanismos son presentados como más aptos para

³ Por ejemplo, en Costa Rica, México y Perú, más del 90 % de los fondos públicos dirigidos a instituciones de educación privada llegan como asignaciones directas. Ver Arias *et al.* (2021).

la evaluación de gestión, y suelen acompañar los préstamos de los organismos multilaterales, que buscan evaluar resultados concretos. Esta lógica pone a competir las instituciones educativas entre sí y a menudo genera incentivos perversos que van en detrimento de la calidad (por ejemplo, la necesidad de aumentar la tasa de finalización de estudios puede incentivar formatos menos exigentes de evaluación).

Al mismo tiempo, los programas para financiar objetivos específicos suelen operar contra el financiamiento general de la educación: se dispone de menos fondos generales para la libre determinación de las instituciones, y se reemplazan por fondos con destinos específicos, que no siempre responden a las necesidades de las comunidades educativas. Las instituciones con mayor capacidad de captar estos fondos tienen mayor probabilidad de lograr mejoras en infraestructura, en programas de promoción científica, de internacionalización, etc. El problema central de esta lógica es que tiende a reforzar las asimetrías: las instituciones con mayor capacidad para captar fondos –por el motivo que fuera– pueden alcanzarlos y, al invertirlos, elevar sus propias capacidades, de modo que tienen más chances de obtener nuevo financiamiento. Así, las instituciones con cierto rezago se ven crecientemente excluidas de financiamiento.

Es importante remarcar que esto no ocurre necesariamente por mal manejo de los recursos. Por ejemplo, las entidades más pequeñas, de zonas más alejadas, pueden tener menos capacidades institucionales para destinar a esta clase de convocatorias, de modo que quedan por fuera y la inequidad se retroalimenta. En general, se encuentra que los resultados educativos dependen en gran medida de la posición social de origen de las comunidades educativas (con la riqueza y el nivel educativo parental como principales rasgos). Así, las comunidades más pobres necesitan un apoyo adicional para llegar a las mismas condiciones de base de otras escuelas que parten de un capital social más favorable. La lógica de suponer homogéneas las condiciones de base para captar fondos adicionales no hace sino reforzar las desigualdades de origen. Este efecto es particularmente remarcable para iden-

tiñar formas interseccionales de discriminación sobre las mujeres, que pueden verse más afectadas en sus oportunidades cuando parten de un contexto social vulnerable.

Debe subrayarse que estas tendencias están reñidas con un conjunto amplio de obligaciones de los Estados, que deben garantizar una educación pública, gratuita, de calidad e inclusiva, para todas y todos, a lo largo de toda la vida, así como regular la oferta educativa privada e incluso limitándola cuando viole el marco del derecho a la educación. Estas obligaciones están plasmadas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y desarrolladas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966. También se mencionan en la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (1960), en la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965), en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), en la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006), y en marcos regionales como la Carta de la Organización de los Estados Americanos (1948).

También están previstos en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (ODS-4), que insta a asegurar una educación inclusiva y equitativa de calidad. El Informe de 2015 sobre la Protección del Derecho a la Educación contra la Comercialización, del ex relator especial de la ONU sobre el derecho humano a la educación, Kishore Singh, está justamente centrado en los límites que se pueden poner a la presencia de capitales privados en la educación por los riesgos que entrañan (A/HRC/29/30)⁴. Finalmente, se expresan también en un sentido semejante los Principios de Abiyán⁵, adoptados en 2019 por expertos y expertas internacionales en derechos humanos, incluyendo a la doctora

⁴ Ver informe en <https://www.right-to-education.org/node/1187>.

⁵ Ver más en <https://www.abidjanprinciples.org/es>.

Kombou Boly Barry, relatora especial de la ONU sobre el derecho a la educación.

¿Cuánto deberían invertir los Estados para garantizar la realización del derecho humano a la educación? La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) es la agencia responsable en la materia. Según estipula en la Agenda de Educación 2030⁶, su recomendación es invertir en educación al menos entre un 4 % y un 6 % del PIB o entre un 15 % y un 20 % del gasto público para cumplir con el ODS-4, que apunta a garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y a promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos y todas. Estos valores especifican los compromisos establecidos en los encuentros de Oslo (2015) y Adís Abeba (2015)⁷ para incrementar la financiación de manera que se cumpla con el ODS-4. Los y las ministras de Educación de ALC señalaron en el punto 20 de la Declaración de Lima (2014) la voluntad de alcanzar esta pauta superior (Unesco, 2014). Incluso más: junto con los jefes y jefas de delegación de ALC se comprometieron –tras la Declaración de Incheon (2015)– a que estos fueran los niveles *mínimos* de inversión (CLADE, 2015). Se trata de un posible camino para acortar las brechas con relación a naciones más desarrolladas.

¿Han cumplido esta inversión? Considerando que los parámetros fueron establecidos en 2015, se compararon 30 países de la región según lo actuado entre ese año y 2020 respecto de la tendencia previa desde inicios del siglo, a través del indicador de inversión en educación respecto del PIB. Allí se destaca que hay 14 países que no cumplen con la inversión mínima recomendada. De los 16 países que sí cumplen, 9

6 La Agenda de Educación 2030 explicita estos valores en los puntos 14 y 105. Está disponible aquí: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656_spa. La guía de la Unesco *Desglosar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4: Educación 2030* marca la misma pauta (p. 23); está disponible en https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000246300_spa.

7 La Declaración de Adís Abeba (ver especialmente los puntos 12, 20 y 78) está disponible en https://unctad.org/system/files/official-document/ares69d313_es.pdf. La Declaración de Oslo enfatiza la movilización de recursos para el financiamiento de la educación. Ver en <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/dokumenter/oslo-summit-on-education-for-development--chairs-statement.pdf>.

redujeron su inversión en los últimos cinco años, en lugar de elevarlo o sostenerlo. Solo 4 de ellos superaron el compromiso del 6 %, los demás cumplen la inversión mínima (4 %). Haciendo el mismo ejercicio para el indicador que compara el peso de la inversión en educación respecto del gasto público, se encuentra nuevamente que 14 países no alcanzaron el mínimo sugerido (15 %). De los 16 que sí cumplen la meta mínima, 7 superan la cuota superior de la recomendación (20 %). Es decir, los compromisos adquiridos a nivel internacional de garantizar el derecho humano a la educación no han sido honrados de manera sistemática y generalizada por los países de ALC.

La falta de inversión suficiente en educación por parte de los Estados abre espacios para diferentes formas de privatización, mercantilización y financiarización. 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, sea en la forma de prestación formal o incluso como tutorías extrainstitucionales. Esto conforma nichos de inversión rentables que no necesariamente significan una privatización total del sector, aunque sí la creciente penetración de negocios privados en el ámbito educativo⁸. Como ya se señaló, la prestación privada no parece tener por objetivo o resultado esperado la reducción de las diversas formas de discriminación y segregación –considerando, en primer lugar, su elevada asociación con la desigualdad de ingresos de origen–. Como se mencionó, este fenómeno no es neutral en términos de género.

Más aún, la insuficiencia de financiamiento público en educación tiene diversos impactos negativos. Sin suficientes fondos, no se puede reponer la infraestructura deteriorada o los equipos existentes, ni tampoco cubrir las necesidades surgidas por la expansión de la población que asiste a las instituciones educativas. Esto se hizo particularmente visible durante la pandemia de COVID-19, cuando la región

8 Sobre las tendencias de mercantilización y privatización, así como los riesgos asociados, ver Unesco (2015; 2021) y A/HRC/29/30. Para una revisión del caso argentino, Feldfeber, Puiggrós, Robertson y Duhalde (2018).

mostró severas dificultades para dar continuidad a la educación por vías virtuales. Debe resaltarse que, como quedó claro durante la pandemia, la incapacidad de sostener el vínculo aumenta la exposición de las niñas, adolescentes y mujeres a la violencia de género, limitando las herramientas de prevención y atención.

La falta de inversión dificulta sostener la calidad en la formación docente, así como el pago digno por su trabajo, imposible de cubrir sin recursos. Accesoriamente, la falta de pago digno a personal de apoyo no docente afecta las condiciones de asistencia –como sanidad y seguridad– en las instituciones. Estas situaciones pueden inflir en el flujo de personas que deciden dedicarse a la docencia, al ocasionar problemas de selección adversa (personal calificado decide no dedicarse a esta actividad por los malos salarios) o insuficiencia de personal⁹. Con seguridad, induce a legítimos reclamos gremiales. Dado que la educación es un sector donde la participación laboral de las mujeres es particularmente alta, la falta de recursos afecta especialmente sus oportunidades.

De modo que la falta de inversión pública suficiente en la educación tiene un séxtuple impacto negativo sobre las mujeres, adolescentes y niñas. Primero, porque son quienes tienen más probabilidades de quedar excluidas del acceso al sistema educativo cuando hay sub-inversión, puesto que se suele priorizar el acceso a varones del hogar. Segundo, porque esta exclusión condiciona la trayectoria laboral posterior, al obturar oportunidades laborales que requieran ciertas credenciales. Tercero, también limita las oportunidades laborales actuales, puesto que el trabajo en el sector educativo está altamente feminizado, de modo que las mujeres pierden oportunidades de trabajo decente en el sector público. Cuarto, dado que en el sector público la brecha de ingresos tiende a ser menor que en el resto de la economía, esta pérdida de puestos de trabajo tiende a ensanchar la brecha a nivel agregado. Quinto, el sistema educativo no solo garantiza ciertos

⁹ Sobre los efectos referidos de la subinversión en educación, ver Archer y Saalbrink (2021) y Marphatia (2010).

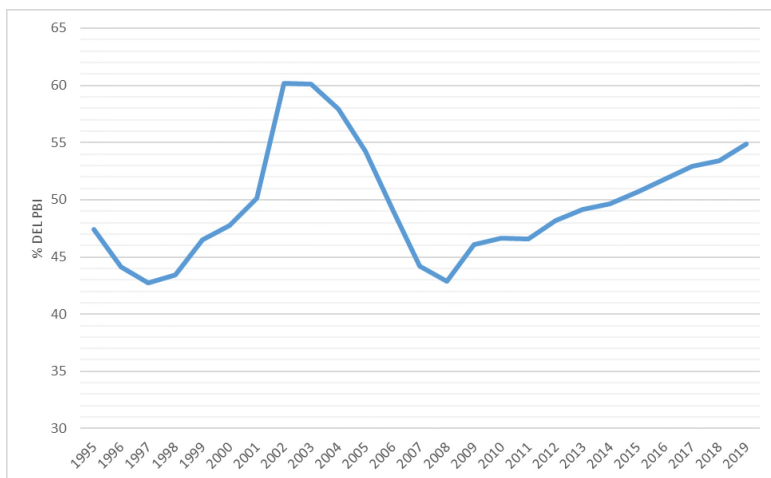
aprendizajes, sino que también provee de condiciones de cuidado, que liberan tiempo a las personas adultas responsables, disponibles para trabajar, formarse o descansar. Cuando estas no están disponibles o son deficientes, la sobrecarga de tareas de cuidados recae sobre las mujeres, adolescentes y niñas. Sexto, el sistema educativo también brinda herramientas de contención y prevención en materia de seguridad ante la violencia de género. La falta de recursos suficientes limita la capacidad de lidiar con esta clase específica de violencia.

3. Deuda pública y financiamiento de la educación

Si bien el cumplimiento de los compromisos de inversión educativa tiene diversos determinantes, aquí enfatizamos su vínculo con el endeudamiento público. Las reformas neoliberales hicieron perder a los Estados diversas fuentes de recaudación, al eliminar impuestos –especialmente, aquellos progresivos– y otros ingresos no tributarios (como los provenientes de empresas públicas). Las políticas de apertura y liberalización aumentaron la exposición de las economías periféricas a shocks externos, que reduce los recursos disponibles durante las crisis. Asimismo, junto a las reformas laborales, reconfiguraron las economías en un sentido de mayores niveles de precariedad en el mercado de trabajo, lo cual también redujo el acceso a recursos de los Estados.

Estas pérdidas de recursos fiscales fueron acompañadas por un mayor acceso al crédito como alternativa de financiamiento. De hecho, los Estados de los países periféricos tomaron cada vez más deuda (Cantamutto y Castiglioni, 2021). Desde mediados de los años 90, los Estados de ALC tomaron aceleradamente deuda (gráfico 1). Si bien a inicios del siglo XXI la dinámica fue la opuesta, en gran medida gracias a una coyuntura favorable de precios internacionales, la crisis de 2008 marcó un límite a este camino: a partir de entonces, las deudas públicas latinoamericanas crecieron nuevamente. Munevar calcula que la deuda pública de la región alcanzó el 78 % del PIB en 2020, año en el cual se destinaron 95.000 millones de dólares al pago de deudas (Munevar, 2021a).

Gráfico 1. Deuda del gobierno central como proporción del PIB, promedio simple 28 países de ALC



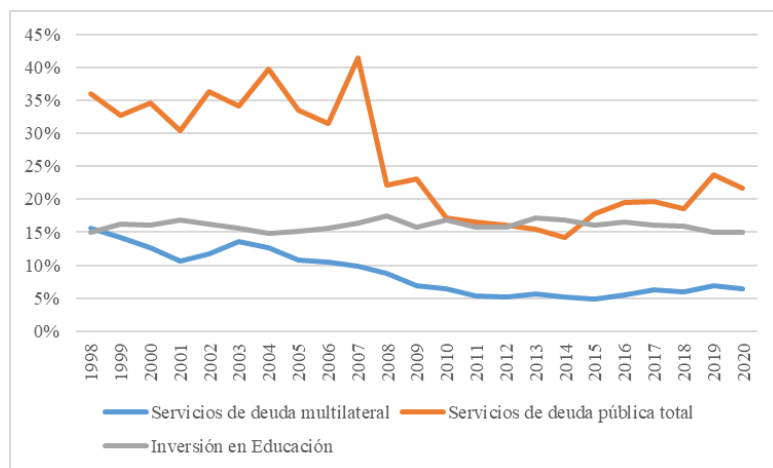
Fuente: Elaboración propia con datos del FMI.

La toma de deuda puede cubrir necesidades scales en un momento del tiempo, al proveer liquidez. El problema está en que, en los períodos subsiguientes, cuando se la debe pagar, se convierte en una fuente de pérdida de recursos. Esto implica una salida sistemática de dinero en concepto de intereses, cuyo peso puede comprometer otras partidas, como las que garantizan el derecho humano a la educación. Durante 2020, 108 de 116 economías periféricas vieron aumentar sus deudas públicas, por un total de 1.900.000 millones de dólares (equivalentes al 8,3 % de su PIB). Al mismo tiempo, estos países pagaron a los acreedores un aproximado de 194 000 millones de dólares. Estos fondos, en lugar de utilizarse para lidiar con la crisis, fueron destinados a pagar deuda: en 62 de estos países, los desembolsos por este concepto superaron la inversión en salud, y en 36, los destinados a educación (Munevar, 2021b).

El gráfico 2 presenta la evolución de los servicios de la deuda pública total y de la deuda con organismos multilaterales (que es par-

te de la anterior), comparadas ambas con la inversión en educación, para toda la región como agregado, como promedio para los países de ALC. Allí se ve que la deuda pública mantuvo un peso elevado hasta 2007 y cayó desde ese momento hasta 2014, cuando se inició un crecimiento relevante. Los servicios de deuda multilateral explicaban más de un tercio de los servicios totales al inicio del período. Sus valores cayeron hasta 2011 y crecieron tenuemente desde entonces. Su peso en los servicios totales se incrementó. En cambio, la inversión en educación se muestra más estable en el tiempo, lo que evidencia 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.

Gráfico 2. 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.

Deben evitarse análisis mecánicos: hay contextos en 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 mayor 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 a la inversión en educación. De este modo, 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, Haití, Guyana y El Salvador pagaron más deuda de lo que invirtieron de manera combinada en educación, salud y protección social (Agg, 2021).

Durante la pandemia, el peso de la deuda limitó las opciones de los Estados a la hora de actuar. Considerando el 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 (Cepal y Unesco, 2020). El impacto de este desplazamiento tiene impactos de inmediato y largo plazo en el deterioro de las condiciones de los sistemas educativos (Banco Mundial, 2021; Ledoux y Koffeignibeto, 2021).

En la tabla 1 se presenta de otro modo la tensión entre los gastos vinculados a la deuda pública y la inversión en materia educativa, comparando los dos indicadores antes utilizados –su peso en el gasto público total y en el PIB– con sus equivalentes en relación con la deuda (comúnmente utilizados como indicadores de sostenibilidad). Allí se muestra la variación porcentual de los indicadores en el último lustro respecto del lustro anterior, para los países con suficientes datos. El principal resultado es que existe una correlación negativa entre estos indicadores en la región: al subir el gasto en un concepto, disminuye en el otro. En la región tomada en promedio, lo que se observa es que el peso de la deuda ha aumentado cuando se comparan los períodos

2011-2015 y 2016-2020 (31 % si se mide con relación al PIB, 30 % con relación al gasto público). Esto ha repercutido en una retracción de la inversión en educación (2 % en el indicador respecto del PIB, 4 % respecto del gasto público total).

Tabla 1. Variación en indicadores de deuda y educación, período 2016-2020 respecto de 2011-2015

País	Respecto del PIB		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%
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. Domini	4%	26%			
Panamá	-2%	-6%	Rep. Domini	-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.

Pocos países de la región escapan a este comportamiento general, que no se encuentra al comparar con el promedio del resto del mun-

do. 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, de modo que la causa no parece estar en un problema de este tipo. En los tres casos, atravesaron la mayor parte del último lustro bajo gobiernos de signo liberal-conservador, pero no fueron los únicos países con esta clase de gobiernos. Una característica exclusiva de este grupo es que los tres tuvieron vigente un acuerdo con condicionalidades del FMI. Se trata de un hallazgo interesante y distintivo, toda vez que no se suele considerar al FMI en relación con la educación, puesto que sus convenios no tienen mandato en la materia. Los bancos e instituciones de desarrollo –Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Corporación Andina de Fomento (CAF, actualmente denominada Banco de Desarrollo de América Latina)– invierten sobre temas educativos y han recibido relativamente más atención.

Es que el impacto de la deuda no se agota en el momento del pago. Su magnitud creciente da un rol cada vez más protagónico a los acreedores en la definición de las políticas públicas en un amplio abanico temático. Este rol es a veces subrepticio, efectuado a través de movimientos de capitales que desestabilizan las economías. Una salida de capitales genera problemas fiscales, así como incertidumbre en el mercado cambiario y financiero, y zozobra en la población. Los gobiernos tratan de evitar esta clase de eventos, pues acaban siendo presentados como responsables de una crisis. El poder de los acreedores es estructural, y por ello no siempre necesitan presentarse de manera pública, explícita. Para ello, cuentan en el debate público con mediadores que se presentan como intérpretes: los grandes medios de información, consultoras privadas que proveen análisis pretendidamente asépticos –técnicos– y agencias calificadoras de riesgo, a través de sus recomendaciones. Todos estos actores, de fuerte presencia en la arena pública, tienden a enfatizar la relevancia de mantener las fianzas ordenadas. Es muy importante enfatizar desconocen las demás obligaciones que los Estados tienen con su ciudadanía (Bonet

de Viola, Delfor y Fernández, 2020; Koskenniemi, 2021), como por ejemplo garantizar educación de calidad.

El FMI en particular se convirtió en el encargado de traducir las demandas de los acreedores en programas de políticas públicas concretas. Las políticas “correctas” o “adecuadas” para los países son consideradas en las revisiones anuales que realiza el organismo sobre los países miembro, y que son tomadas como evaluación válida de la economía. En un mismo sentido actúan otras evaluaciones, como las del Banco Mundial en su informe sobre “hacer negocios” (*Doing business*)¹⁰. De modo que los organismos de crédito, apañados por su carácter de entidad interestatal, aparecen validando la visión de los acreedores a través de sus informes.

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, incide sobre la capacidad de los Estados para invertir en educación. El FMI entiende que la principal fuente de inestabilidad proviene del déficit fiscal y que, por ende, es necesario avanzar de forma acelerada hacia su reducción. Para el organismo, el modo de hacerlo es a través de la reducción de ciertos gastos públicos –aunque nunca propone reducir los servicios de la deuda–; por ello, insiste en reducir el gasto, incluso si ya está por debajo del promedio de países similares (Ambrose y Archer, 2020). Esto afecta por supuesto a áreas sensibles como el empleo público y la protección y seguridad social. De hecho, este énfasis en la reducción del déficit fiscal mediante limitaciones a la contratación de personal o a los salarios pagados en el sector público, aun sin tener destino directo en materia educativa, impacta negativamente sobre este sector (Ambrose y Archer, 2020; Stubbs y Kentikelenis, 2021)¹¹.

10 Este informe ha ocasionado gran malestar a escala internacional, por las acusaciones de malversación de datos para favorecer o perjudicar a países. Ver por ejemplo *El País* (2021).

11 Por presión de la sociedad civil, en 2007, el FMI dejó de imponer topes salariales en sus recomendaciones. Sin embargo, un informe reciente indicó que esta práctica

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 y los topes salariales o de contratación las afectan de forma especial. De hecho, el propio FMI reconoció que los países muy endeudados terminan ajustando en educación y salud, las áreas que más sufren durante crisis financieras (Bantekas, 2018). De esta forma, el personal docente termina trabajando más horas, con mayor 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 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, si lo consiguen, obtienen una remuneración más baja. Dentro del sector público, la brecha salarial entre hombres y mujeres suele ser alrededor de un 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. Más aún: como ya se ha explicado, los recortes en materia educativa implican limitaciones para garantizar su acceso universal, algo que suele perjudicar en especial a mujeres y niñas.

Junto al FMI actúan otros organismos internacionales menos centrados en problemas coyunturales, orientados en cambio en préstamos para el desarrollo. En la región tienen fuerte presencia el Banco Mundial, la CAF y el BID. Estos también utilizan condicionalidades de la mano de sus créditos (Moreira Martins, 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 a la hora de privilegiar la estabilidad macroeconómica como objetivo de política, por lo cual suelen poner límites al gasto público –incluso en educa-

retornó a los usos del organismo, que lo incluyó en la mayoría de sus acuerdos. Ver Archer y Saalbrink (2021).

ción (Brunswijck, 2019)–. El incentivo a la privatización y a diversas formas de asociación público-privada también ha estado presente en las últimas décadas. Si bien sus proyectos representan apenas el 0,2 % de la deuda pública regional, su influencia en el ámbito educativo es relevante, marcando la producción de indicadores, objetivos y recursos técnicos.

4. Comentarios finales

El Estado es el principal garante del derecho humano a la educación. Es responsable de proveer una educación pública, gratuita, inclusiva y de calidad, para todas y todos, a lo largo de toda la vida. Las políticas neoliberales han afectado a la educación por diversas vías, incluyendo su propia concepción como una mercancía en lugar de como un derecho. En tal sentido, se produce una indistinción entre las formas de provisión privada y pública, desdibujando las obligaciones del Estado. La mercantilización y la privatización vinieron de la mano de un cambio de prioridades de los Estados a la hora de elegir los destinos del gasto público, descargando el peso de lograr acceso a la educación sobre los ingresos de los hogares. Este cambio de prioridades no es neutral en términos de género, puesto que afecta en especial a las niñas, adolescentes y mujeres, que son las primeras en ser excluidas del sistema educativo, limitando así su acceso a cuidados, protección ante formas de violencia, así como oportunidades laborales presentes y futuras.

Las reformas estructurales neoliberales privaron a los Estados de herramientas de política económica, favoreciendo un cambio de prioridades en favor de los acreedores. De hecho, encontramos que los Estados de ALyC han tenido un cumplimiento muy limitado de sus propios compromisos internacionales en materia de inversión educativa. Esto tiene al menos seis tipos de impactos negativos sobre las mujeres, adolescentes y niñas. Primero, porque son las que tienen más probabilidades de quedar sin acceso al sistema educativo, puesto que los hogares tienden a priorizar el acceso a varones. Se-

gundo, esta misma exclusión limita el acceso a ciertas oportunidades laborales que requieran credenciales, de modo que se condiciona la trayectoria laboral posterior de ellas. Tercero, limita asimismo las oportunidades laborales actuales, dado que el sector educativo tiene una participación femenina especialmente alta. Son las mujeres las que primero pierden oportunidades de trabajo decente en el sector público. Cuarto, como es en este sector donde la brecha de ingresos tiende a ser menor, la pérdida de puestos de trabajo tiende a ensanchar la brecha a nivel agregado de la economía. Quinto, la provisión insuficiente o deficiente de condiciones de cuidado por parte del sistema educativo hace que las niñas, adolescentes y mujeres se vean (aún más) sobrecargadas de tareas de cuidados. Sexto, la falta de recursos suficientes limita la capacidad del sistema educativo de brindar herramientas de contención y prevención en materia de seguridad ante la violencia de género.

El peso de la deuda ha variado en el tiempo, pero su impacto va más allá del nivel. El pago de los servicios de la deuda puede desplazar otros gastos, como los destinados a invertir en educación. Los datos aquí presentados muestran que la contradicción emerge con mayor claridad cuando el crecimiento económico se desacelera, que es cuando el alza en los servicios de deuda –total, y en menor escala, multilateral– desplazan a la inversión en educación. De este modo, justamente cuando las condiciones de vida se vuelven más vulnerables, el desplazamiento de derechos a favor de los acreedores se vuelve más claro.

En la región, en los últimos años, el crecimiento de la deuda ha venido de la mano de la caída en la inversión pública en educación. Los tres países que más se destacan en esta tendencia tienen una característica particular: han estado bajo programas con condicionalidades del FMI. Si bien se suele prestar más atención a la banca para el desarrollo al momento de analizar el impacto del financiamiento multilateral sobre la educación, el FMI parece tener un rol relevante. Dado que el FMI es quien provee recursos ante situaciones de crisis,

su incidencia es clave. Su accionar, no obstante, está coordinado con el resto de la banca del desarrollo. Sus condiciones tienden a orientarse hacia la estabilización de precios y la liberación de fondos para el pago de deudas como objetivos centrales, lo que reduce la capacidad del Estado para cumplir otros derechos, como el derecho humano a la educación. Este desplazamiento de prioridades va contra el desarrollo sostenido en el mediano plazo, así como contra el espacio para hacer política económica en aras de otros objetivos, como una vida digna o la realización de los derechos humanos.

Los organismos internacionales entienden que la principal fuente de inestabilidad proviene del déficit fiscal y que, por ende, conviene reducirlo a través del recorte del gasto público. Esto afecta a áreas sensibles como el empleo público, la protección y seguridad social, y la educación, incluso si este sector no aparece explícitamente como objetivo. Las limitaciones a la contratación de personal o a los salarios pagados en el sector público afectan a las áreas de salud y educación por ser las de mayor peso en la masa salarial total. De esta forma, el personal docente termina trabajando más horas, con mayor 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 tenga interés en insertarse en el sector. La falta de inversión pública suficiente en educación genera deterioro en las infraestructuras, equipos y personal de apoyo. Esto abre espacios para diferentes formas de privatización cuyos objetivos no están orientados a la reducción de las diversas formas de discriminación y segregación.

Bibliografía

- Agg, C. (2021). *COVID-19 and the Looming Debt Crisis*, Unicef, https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/Social-spending-series_COVID-19-and-the-looming-debt-crisis.pdf
- Ambrose, S. y Archer, D. (2020). *Who Cares about the Future. Finance Gender Responsive Public Services!*, ActionAid Report, <https://>

- actionaid.org/publications/2020/who-cares-future-fiance-gender-responsive-public-services
- Archer, D. y Saalbrink, R. (2021). *The public versus austerity. Why public sector wage bill constraints must end*, Education International, Action Aid y Public Services International, https://actionaid.org/sites/default/files/publications/the_public_vs_austerity.pdf
- Arias, E. et al. (2021). *Educación superior y COVID-19 en América Latina y el Caribe: Financiamiento para los estudiantes*, Instituto Internacional de la Unesco para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Asociación Panamericana de Instituciones de Crédito Educativo (ÁPICE).
- Banco Mundial (2021). *Actuemos ya para proteger el capital humano de nuestros niños. Los costos y la respuesta ante el impacto de la pandemia de COVID-19 en el sector educativo de América Latina y el Caribe*, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35276?locale-attribute=es>.
- Bantekas, I. (2018). "Sovereign Debt and the Right to Education", en Ilias Bantekas y Cephas Lumina (eds.), *Sovereign Debt & Human Rights* (pp. 233-247), Oxford: Oxford University Press.
- Block, F. (1989). *Los orígenes del desorden económico internacional*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Bonet de Viola, A., Delfor, A. y Fernández, J. (2020). "Crisis económica, deuda externa y realización de los derechos humanos. Análisis de la colisión jurídica entre las obligaciones fiscales internacionales y el pacto de los derechos económicos, sociales y culturales", *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales*, 58, pp. 181-208.
- Brunswijck, G. (2019). "Flawed conditions: The impact of the World Bank's conditionality on developing countries", Briefing Paper, *Eurodad*, <https://www.eurodad.org/flawed-conditions>
- Cantamutto, F. y Castiglioni, L. (2021). "El primer año de la pandemia y, ¿una crisis de deuda en el horizonte?", en Silvia London (comp.),

- La investigación en ciencias sociales en pandemia, un año después* (pp. 267-284), Documentos de Trabajo del IIESS
- Cavallero, L. y Gago, V. (2019). *Una lectura feminista de la deuda*, Buenos Aires: Fundación Rosa Luxemburgo.
- Cepal y Unesco (2020). *La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19*, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45904/1/S2000510_es.pdf
- CLADE (2015). “En comunicado, países de América Latina y el Caribe presentes en el Foro se comprometen a un ‘esfuerzo sin precedente’ para mejorar la educación”, *¡La Educación como Derecho Humano se Defiende!*, <http://haciarepost2015.blogspot.com/2015/05/en-comunicado-paises-de-america-latina.html>
- El País* (2021). “El brutal escándalo en el Banco Mundial que terminó con la eliminación de un informe”, <https://bit.ly/3KM9AkG>
- Feldfeber, M., Puiggrós, A., Robertson, S. y Duhalde, M. (2018). *La privatización educativa en Argentina*, Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina, <https://fe.ccoo.es/427bf937586b6472c0a6fd66bb72d716000063.pdf>
- García de Fanelli, A. (2019). “El financiamiento de la educación superior en América Latina: Tendencias e instrumentos de financiamiento”, *Propuesta Educativa*, 28 (52), pp. 111-126.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid: Akal.
- Koskenniemi, M. (2021). “Foreword”, en Juan Pablo Bohoslavsky y Francisco Cantamutto (eds.), *SPEAK OUT! at the Laboratory for Advanced Research on the Global Economy* (pp. 3-6), LSE Human Rights, <https://bit.ly/3CGLLbn>
- Ledoux, B. y Segniagbeto, K. (2021). “¿Qué precio pagará la educación por la COVID-19?”, *IIEP*, <https://www.buenosaires.iiep.unesco.org/es/portal/que-precio-pagara-la-educacion-por-la-covid-19>.
- Malouf, K. y Farr, J. (2019). *False Promises: How Delivering Education through Private Schools and Public-Private Partnerships Risks Fueling Inequality instead of Achieving Quality Education for All*, Oxfam Briefing Paper.

- Marphatia, A. (2010). “The adverse effects of International Monetary Fund programs on the health and education workforce”, *International Journal of Health Services*, 40 (1), pp. 165-78.
- Moreira Martins, E. (2021a). *Banco Interamericano de Desarrollo: Lineamientos para educación y proyectos financiados en América Latina y El Caribe*, CLADE, <https://redclade.org/wp-content/uploads/BID-estudio-Erika6.pdf>
- Erika Moreira Martins (2021b). *Banco Mundial: Lineamientos para educación y proyectos financiados en América Latina y El Caribe*, CLADE, https://redclade.org/wp-content/uploads/CLADE_Banco-Mundial_v9.pdf.
- Munevar, D. (2021a). “La pandemia de la deuda en América Latina y el Caribe”, *Cuadernos de Economía Crítica*, 7 (14), pp. 157-161.
- Munevar, D. (2021a). “A Debt Pandemic. Dynamics and Implications of the Debt Crisis of 2020”, Briefing Paper, *Eurodad*.
- Palley, T. (2021). *Financialization Revisited: The Economics and Political Economy of the Vampire Squid Economy*, Working Paper 2110, Post-Keynesian Economics Society.
- Stubbs, T. y Kentikelenis, A. (2021). “Condicionalidad y deuda soberana: Un panorama general de sus implicancias en los derechos humanos”, *Derechos en Acción*, 6 (18), pp. 173-215, <https://revistas.unlp.edu.ar/ReDeA/article/view/12006/10863>.
- Unesco (2014). *Educación para Todos (EPT) en América Latina y el Caribe: Balance y Desafíos Post-2015. Declaración de Lima*, <https://bit.ly/3w60Odt>
- Unesco (2015), *Replantear la educación. ¿Hacia el bien común global?*, pp. 79-82, <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.