

DOCUMENTOS DE **PROYECTOS**

El desafío de la sostenibilidad financiera de la educación en América Latina y el Caribe

Mariana Huepe



NACIONES UNIDAS

CEPAL



FORDFOUNDATION



BANCO MUNDIAL
BIRF • AIF



unesco

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

Deseo registrarme



NACIONES UNIDAS



www.cepal.org/es/publications



www.instagram.com/publicacionesdelacepal



www.facebook.com/publicacionesdelacepal



www.issuu.com/publicacionescepal/stacks



www.cepal.org/es/publicaciones/apps

El desafío de la sostenibilidad financiera de la educación en América Latina y el Caribe

Mariana Huepe



Este documento fue elaborado por Mariana Huepe, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del proyecto de la CEPAL y la Fundación Ford "Social inequality and the future of workers in Latin America in the context of post-pandemic recovery", sobre la desigualdad social y el futuro de los trabajadores en América Latina en el contexto de la recuperación pospandémica. En la elaboración del documento colaboraron Horacio Álvarez, Economista Superior en Educación del Banco Mundial, y Miguel Székely e Ivonne Acevedo, Consultores del Banco Mundial, que proporcionaron insumos para el capítulo I. Para el capítulo II, se contó con los insumos de Javier Curcio, Consultor de la CEPAL.

Se agradecen los comentarios de Alejandro Vera, Especialista en Monitoreo y Planificación de la Educación de la Oficina Regional de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en Santiago; Leonardo Garnier, Asesor Especial del Secretario General para Garantizar el Seguimiento de la Cumbre sobre la Transformación de la Educación, y Emanuela di Gropello, Gerente de la Práctica de Educación del Banco Mundial para América Latina y el Caribe.

La autora agradece también los aportes y comentarios de Alberto Arenas de Mesa, Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, y de Raúl Holz, Carlos Maldonado, María Luisa Marinho, Claudia Robles, Raquel Santos y Daniela Trucco, Oficiales de Asuntos Sociales; Andrés Espejo, Ernesto Espíndola, Nincen Figueroa, Daniela Huneus y Amalia Palma, Asistentes de Investigación, y Pablo Herrera, Consultor, todos ellos funcionarios de dicha División. Se agradece, asimismo, a Giovanna Mussili, Pablo Herrera y Ernesto Espíndola, de la misma División, por su labor de recolección de información y procesamiento estadístico.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

No deberá entenderse que existe adhesión de las Naciones Unidas o los países que representan a empresas, productos o servicios comerciales mencionados en esta publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2024/1
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2024
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.23-01082

Esta publicación debe citarse como: M. Huepe, "El desafío de la sostenibilidad financiera de la educación en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Banco Mundial/Fundación Ford/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), 2024.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Introducción	7
I. Invertir en educación: una inversión inteligente pensando en el futuro	9
A. La educación tiene importantes beneficios privados en términos de ingresos e inclusión laboral	10
1. Los retornos de la educación son elevados en América Latina y el Caribe en comparación con otras regiones	10
2. La educación es fundamental para avanzar hacia una mayor inclusión laboral	15
B. Invertir en educación es central en el camino hacia un desarrollo social inclusivo, dimensión estratégica del desarrollo sostenible	17
1. Educación para mejorar la calidad de vida, reducir las desigualdades y fortalecer la democracia.....	17
2. Educación para un futuro incierto y cambiante	20
3. Educación para un crecimiento económico inclusivo, sostenido y sostenible	20
II. Panorama regional de la inversión en educación: ¿cuánto están invirtiendo los países?	23
A. En promedio, la región cumple con al menos uno de los compromisos acordados en la Declaración de Incheon, pero existe una importante heterogeneidad al interior de la región.....	24
B. En general, la educación tiene una alta priorización en el gasto público social, pero se evidencia una caída en 2021	28
C. El gasto público en educación por estudiante es bajo, especialmente en preprimaria, en comparación con economías más desarrolladas	29
D. Se requiere una mayor inversión tanto en remuneraciones como en capital.....	31
III. ¿Cuánto se necesita invertir para avanzar en los compromisos del ODS 4?	35
A. Compromisos nacionales asumidos por los países en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	35
B. Brechas para alcanzar las metas nacionales (ODS 4) en América Latina y el Caribe	38

C.	Estimación de los recursos financieros necesarios para alcanzar las metas nacionales de cobertura educativa en 2030	41
D.	La centralidad de la sostenibilidad financiera para avanzar hacia una educación inclusiva, pertinente y de calidad	44
IV.	Reflexiones finales	47
	Bibliografía	51
	Anexo	55
Cuadros		
Cuadro 1	Diferencia porcentual en el salario por hora como resultado de contar con un año más de educación, por región	11
Cuadro 2	Metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4.....	36
Cuadro 3	Indicadores de referencia del ODS 4	37
Cuadro 4	América Latina y el Caribe (8 países): estimación de costos para ampliar la tasa de niñas y niños que participan en el último año de la enseñanza preprimaria	42
Cuadro 5	América Latina y el Caribe (11 países): estimación de costos para reducir la cantidad de niñas y niños que se encuentran fuera de la educación primaria.....	42
Cuadro 6	América Latina y el Caribe (11 países): estimación de costos para reducir la cantidad de adolescentes que se encuentran fuera de la educación secundaria baja.....	43
Cuadro 7	América Latina y el Caribe: estimación de costos para reducir la cantidad de adolescentes que se encuentran fuera de la educación secundaria alta	43
Cuadro A1	Encuestas procesadas para países de América Latina	56
Gráficos		
Gráfico 1	América Latina (15 países): diferencia porcentual del salario por hora al cursar secundaria baja, secundaria alta y terciaria en relación con los ingresos de sólo alcanzar primaria o contar con menos años de estudio, cerca de 2021	12
Gráfico 2	América Latina (15 países): diferencia porcentual de salario por hora al cursar secundaria baja, secundaria alta y terciaria relativo a primaria o menos años de estudio como máximo nivel educativo, en torno a 2005, 2010, 2019, 2021 y 2022	13
Gráfico 3	América Latina (3 países) y OCDE (23 países): diferencia porcentual de salario por hora al cursar secundaria alta y terciaria relativo a secundaria baja o menos años de estudio como máximo nivel educativo, cerca de 2017	14
Gráfico 4	América Latina y el Caribe (14 países): probabilidad de participar en el mercado laboral, al cursar secundaria baja, secundaria alta y terciaria relativo a primaria o menos años de estudio, 2023 o último año disponible.....	16
Gráfico 5	América Latina y el Caribe (13 países): probabilidad de contar con empleo formal al cursar secundaria baja, secundaria alta y terciaria a primaria o menos años de estudio, 2023 o último año disponible	16
Gráfico 6	América Latina (15 países): correlación negativa entre promedio de años de estudio completados por la población de 15 a 59 años y la incidencia de la pobreza monetaria, alrededor de 2021	18
Gráfico 7	América Latina (17 países): correlación positiva entre escolaridad promedio y apoyo a la democracia	19

Gráfico 8	América Latina (17 países): correlación negativa entre escolaridad promedio y no expresión de opiniones sobre problemas del país	19
Gráfico 9	América Latina y el Caribe (18 países): gasto público en educación como porcentaje del PIB y gasto público en educación como porcentaje del gasto público total, cerca de 2022.....	25
Gráfico 10	América Latina y el Caribe (18 países): variación del gasto público en educación como porcentaje del PIB, 2019-2021 y 2019-2022.....	26
Gráfico 11	América Latina y el Caribe (19 países): variación del gasto público en educación como porcentaje del gasto público total, 2019-2022.....	26
Gráfico 12	América Latina y el Caribe (10 países): variación del gasto público total en educación entre 2019 y 2021, y gasto público total en educación en 2021.....	27
Gráfico 13	América Latina y el Caribe (22 países): distribución del gasto público social del gobierno central por funciones, 2015-2021.....	28
Gráfico 14	América Latina y el Caribe (22 países): gasto promedio del gobierno general por estudiante matriculado, por nivel y país, 2021 o último año disponible.....	30
Gráfico 15	América Latina y el Caribe (17 países), y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (27 países): gasto público en educación por estudiante matriculado por país, 2020 o último año disponible	31
Gráfico 16	América Latina y el Caribe (15 países): tasa de participación en el último año de la enseñanza preprimaria, 2015, 2019, 2025 y 2030	38
Gráfico 17	América Latina y el Caribe (17 países): tasa de niñas y niños fuera de la escuela en la enseñanza primaria, 2015, 2019, 2025 y 2030	39
Gráfico 18	América Latina y el Caribe (17 países): tasa de adolescentes fuera de la escuela en la enseñanza secundaria baja (2015, 2019, 2025 y 2030).....	40
Gráfico 19	América Latina y el Caribe (17 países): tasa de adolescentes fuera de la escuela en la enseñanza secundaria alta, 2015, 2019, 2025 y 2030.....	41
Gráfico 20	América Latina y el Caribe (12 países): costos anuales de reducción de brechas para alcanzar los niveles de referencia (2030) clasificados según nivel educativo.....	44
Gráfico A1	América Latina (3 países): incremento en el salario por hora asociado a aumento de un punto en las competencias lectoras o numéricas, 2015	56
Gráfico A2	América Latina y el Caribe (13 países): probabilidad de acceder al sector terciario de la economía, al cursar secundaria baja, secundaria alta y terciaria relativo a primaria o menos años de estudio, 2023 o último año disponible.....	57
Gráfico A3	América del Sur y Centroamérica, México y República Dominicana (17 países): distribución del gasto público social del gobierno central por funciones, 2015-2021.....	57
Gráfico A4	América Latina y el Caribe (9 países): cambio porcentual en la distribución del gasto total en educación por objeto, 2019-2020.....	58
Recuadro		
Recuadro 1	El rol central la educación para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo necesario para la transformación de los modelos productivos y el crecimiento	21

Introducción

Con el objetivo de responder a los desafíos e importantes transformaciones del siglo XXI, la región requiere implementar una estrategia de desarrollo que posicione a la educación en el centro de los esfuerzos para asegurar un mejor futuro para todas y todos. Para esto, entre otros factores, se requiere una mayor inversión en educación y asegurar la sostenibilidad financiera de estos esfuerzos con el fin de avanzar hacia una educación inclusiva, pertinente y de calidad. Es esencial asegurar que los Estados cuenten con recursos suficientes para financiar políticas públicas educativas de manera estable en el mediano plazo, teniendo en cuenta los ingresos y gastos fiscales presentes y las expectativas de ingresos y gastos fiscales futuros, sin dejar de cumplir los distintos mandatos y compromisos con las actuales y futuras generaciones (Arenas de Mesa, 2016).

La región atraviesa una trampa de desarrollo caracterizada por altos niveles de desigualdad y bajo crecimiento, relacionada no sólo con la cascada de crisis recientes, sino también con un conjunto de tendencias y brechas que se han ido acumulando desde hace décadas, configurando una crisis en cámara lenta. En este contexto, se requiere una acción fiscal más decidida en áreas estratégicas para alcanzar un desarrollo social inclusivo, dimensión fundamental del desarrollo sostenible. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) plantea que, para avanzar hacia este objetivo, y considerando la alta participación de los ingresos tributarios en el total de ingresos públicos, es necesario, por un lado, ampliar la movilización de recursos internos mediante la implementación de reformas tributarias progresivas que expandan el espacio fiscal (CEPAL, 2023a). Y, por otro, fortalecer la institucionalidad social y la gobernanza de los procesos de toma de decisiones de política (CEPAL, 2023b).

La presente publicación se divide en cuatro capítulos y argumenta que invertir en educación de manera sostenida no sólo es urgente, dado el impacto de la pandemia en los sistemas educativos, sino que también es necesario para que la región pueda salir de la trampa de desarrollo en la que se encuentra. El primer capítulo plantea que, junto con ser un derecho, la educación es una inversión estratégica para alcanzar el desarrollo social inclusivo y avanzar en procesos de mayor productividad y crecimiento y, por tanto, es una pieza fundamental para la transformación de los modelos de desarrollo de la región. El capítulo argumenta que la educación es un bien público con importantes beneficios

individuales y colectivos, en particular, en términos de ingresos y acceso a empleos de calidad, y debido a su rol central en el camino hacia sociedades más democráticas y menos desiguales, y hacia modelos de desarrollo más inclusivos, productivos y ambientalmente sostenibles.

En el segundo capítulo se analiza el gasto público en educación en los países de la región y los cambios que este ha experimentado tras la pandemia. Si bien, en promedio, la región cumple con al menos uno de los compromisos acordados en la Declaración de Incheon y el Marco de Acción para la Educación 2030 (gasto público en educación de al menos el 4% del PIB y el 15% del gasto público total), existe una importante heterogeneidad entre los países, la que también se observa en cómo ha cambiado el financiamiento educativo tras la pandemia. Habiendo dicho esto, en comparación con economías más desarrolladas, todos los países de la región evidencian un gasto por estudiante relativamente bajo, sobre todo en el nivel preprimario, lo que resulta particularmente relevante debido a los mayores desafíos que la región enfrenta en términos de cobertura, calidad y pertinencia educativa.

El tercer capítulo dimensiona las necesidades de inversión para avanzar hacia los acuerdos nacionales relacionados con el cumplimiento de las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 en la Agenda 2030, en particular, en términos de cobertura de la educación preprimaria, primaria y secundaria. Si bien la ampliación de la cobertura educativa es un avance necesario en el contexto de la recuperación con transformación de los sistemas educativos, es importante destacar que este esfuerzo debe ser complementado con otras inversiones para asegurar que este acceso sea a una educación de calidad y pertinente. En este sentido, el capítulo presenta una estimación de los esfuerzos mínimos de sostenibilidad financiera de la educación que se requieren implementar en los países de la región, más aún considerando los supuestos que sustentan tal ejercicio.

El capítulo concluye que, para lograr los niveles de cobertura comprometidos nacionalmente, los países requerirían invertir adicionalmente en educación 0,21% del PIB al año para alcanzar los niveles de referencia establecidos en cada nivel educativo. Además, en línea con la heterogeneidad en la región, esta estimación fluctúa entre 0,02% y 0,42% del PIB al año, de acuerdo con la situación de cada uno de los países analizados. Nuevamente, si bien este ejercicio es una estimación acotada y simplificada del esfuerzo financiero requerido en educación, sí ilustra como se requieren esfuerzos financieros continuos en el tiempo para asegurar la sostenibilidad financiera de políticas públicas orientadas al logro de objetivos concretos en el mediano plazo.

El cuarto capítulo finaliza con algunas reflexiones respecto a la centralidad de la educación en las estrategias de desarrollo de los países y al rol de los Ministerios de Educación en asegurar una mayor inversión que sea más eficiente, equitativa y con sostenibilidad financiera. Los ministerios cumplen un papel fundamental en el posicionamiento de la educación al centro de las estrategias de desarrollo de la región y es crucial que asuman la responsabilidad de participar de las decisiones en torno al financiamiento de la educación como una función prioritaria de sus carteras. Para esto, requieren desarrollar las capacidades técnicas y políticas que les permitan asumir el liderazgo en la construcción de pactos sociales y políticos amplios y de largo plazo que reconozcan a la educación como un bien público necesario para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo y sostenible, y aseguren la implementación de políticas educativas que cuenten con la sostenibilidad financiera necesaria para perdurar en el tiempo.

I. Invertir en educación: una inversión inteligente pensando en el futuro

La educación es un derecho y representa una inversión fundamental y altamente rentable tanto en términos privados como públicos. Individuos con mayor educación cuentan con mayores niveles de ingresos, calidad de vida y de participación ciudadana, tienen mejores resultados en salud y se relacionan de manera más sostenible con el medio ambiente. En consecuencia, una sociedad más educada se relaciona con menores niveles de pobreza y desigualdad, mayores niveles de bienestar, calidad de vida, democracia y cohesión social, y con economías más productivas, innovadoras y ambientalmente sostenibles que exhiben un mayor crecimiento de largo plazo.

Invertir en educación es una inversión estratégica, significa invertir en las personas, el activo más importante que tienen los países para alcanzar un desarrollo social inclusivo, dimensión fundamental del desarrollo sostenible (CEPAL, 2022). La educación tiene el potencial para transformar el futuro, no sólo incrementa el bienestar material de las personas y amplía sus oportunidades para vivir una vida más productiva y plena, sino que también tiene importantes externalidades positivas que configuran beneficios sociales y económicos que van más allá que la suma de los beneficios individuales.

Como se muestra en este capítulo, invertir en educación es una de las mejores inversiones que puede hacer un país para mejorar el bienestar de su población a largo plazo y avanzar hacia un desarrollo social inclusivo, fundamental para un desarrollo sostenible. Se requiere una mayor inversión para mejorar la calidad y pertinencia de la educación brindada en todos los niveles educativos, al mismo tiempo que para expandir los avances en términos de acceso y finalización. Estas acciones deben ir de la mano de decisiones financieras que sean sostenibles en el tiempo para así asegurar políticas de estado que sobrepasen los periodos electorales y logren posicionar a la educación al centro de la estrategia de desarrollo.

La experiencia internacional confirma la indiscutible relación entre el tipo de desarrollo que tiene un país y el tipo de educación que lo acompaña. Esta relación va en ambos sentidos: para cambiar la economía, se requiere cambiar la educación, y para cambiar la educación, se requiere cambiar la economía. Para activar esta relación sinérgica, los países requieren un pacto social, político y fiscal que

asegure la sostenibilidad financiera de la inversión en educación para abordar la importante crisis de aprendizaje de la región, y para hacerla más pertinente a estrategias de desarrollo de largo plazo que permitan a la región salir de la trampa de alta desigualdad y bajo crecimiento que la caracteriza.

En el actual contexto de incertidumbre e importantes transformaciones tecnológicas, demográficas, económicas y ambientales, se vuelve aún más urgente una mayor inversión pública en educación. Requiere asegurarse una educación de calidad y con pertinencia para todas y todos con el fin de que los países y sus personas puedan aprovechar las oportunidades que traen consigo las transformaciones que caracterizan el siglo XXI, así como mitigar sus potenciales consecuencias negativas y adaptarse creativamente a los cambios.

Este capítulo se divide en dos secciones. La primera sección destaca los importantes beneficios privados de la educación en términos de ingresos e inclusión laboral; y la segunda se enfoca en los beneficios públicos de invertir en educación, es decir, en la centralidad de la educación para avanzar hacia un desarrollo social y económico inclusivo y de largo plazo, subrayando su rol en la construcción de sociedades más igualitarias, democráticas y socialmente cohesionadas, y de economías productivas, innovadoras y ambientalmente sostenibles.

La educación es una inversión inteligente y estratégica; y, hoy más que nunca, los Ministerios de Educación deben asumir el liderazgo en la formación de pactos sociales, económicos y fiscales que permitan a los países asegurar la sostenibilidad financiera de las políticas educativas para asegurar un mejor presente futuro para todas y todos.

A. La educación tiene importantes beneficios privados en términos de ingresos e inclusión laboral

1. Los retornos de la educación son elevados en América Latina y el Caribe en comparación con otras regiones

El análisis de los retornos o la rentabilidad de invertir en educación comenzó a desarrollarse con fuerza en la segunda mitad del siglo XX, bajo el alero de la teoría de capital humano. Hasta entonces, la educación era considerada principalmente un gasto corriente y no fue hasta las investigaciones pioneras que se iniciaron en dicha década, que el conocimiento, las habilidades y las capacidades de los individuos, adquiridas a través de la educación y la capacitación, comenzaron a considerarse como formas de inversión en capital. Los trabajos pioneros de Schultz (1960, 1961), Becker (1964) y Mincer (1974), permitieron analizar la racionalidad de las inversiones en educación y estimar sus retornos, tanto para los individuos como para la sociedad.

La tasa de retorno (o rentabilidad) privada de la inversión educativa se refiere a los ingresos adicionales que reciben los individuos en comparación con aquellas personas con menor educación, descontando el valor presente de los costos de adquirir dicha educación (desde matrículas, pensiones escolares y gastos misceláneos, hasta los ingresos que los individuos dejan de percibir mientras están estudiando) (Psacharopoulos y Patrinos, 2018). Cuando la tasa de retorno es positiva, se considera que invertir en educación se justifica desde un punto de vista meramente económico.

La rentabilidad privada de la educación de América Latina y el Caribe es, comparativamente y en promedio, superior al del resto de las regiones del mundo. Un estudio relativamente reciente de Psacharopoulos y Patrinos (2018) encontró que, en promedio, los retornos privados de un año adicional de educación eran de 9% a nivel mundial mientras que, en la región, alcanzaban el 11% (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
Diferencia porcentual en el salario por hora como resultado de contar con un año más de educación, por región
(En porcentajes y años de escolaridad)

Región	Tasa de retorno (En porcentaje)
América Latina y el Caribe	11,0
África Sub-Sahariana	10,5
Este Asiático y Pacífico	8,7
Asia del Sur	8,1
Economías avanzadas	8,0
Europa y Asia Central	7,3
Oriente Medio y África del Norte	5,7
Promedio mundial	8,8

Fuente: Psacharopoulos y Patrinos (2018), pág. 452.

Nota: Los resultados provienen de una estimación de una ecuación de ingresos de Mincer donde la variable dependiente es el log del salario por hora.

El análisis realizado en el marco de este documento actualiza la información publicada por Psacharopoulos y Patrinos (2018) con datos más recientes (Székely y otros, 2023) y analiza los factores asociados que la explican. Al calcular las tasas de retornos siguiendo la metodología de Mincer (1974), los resultados confirman los hallazgos de estudios previos para distintos países de la región¹: invertir en educación es altamente rentable en términos de ingresos y mientras mayor es el nivel alcanzado, mayor es el retorno de esta inversión.

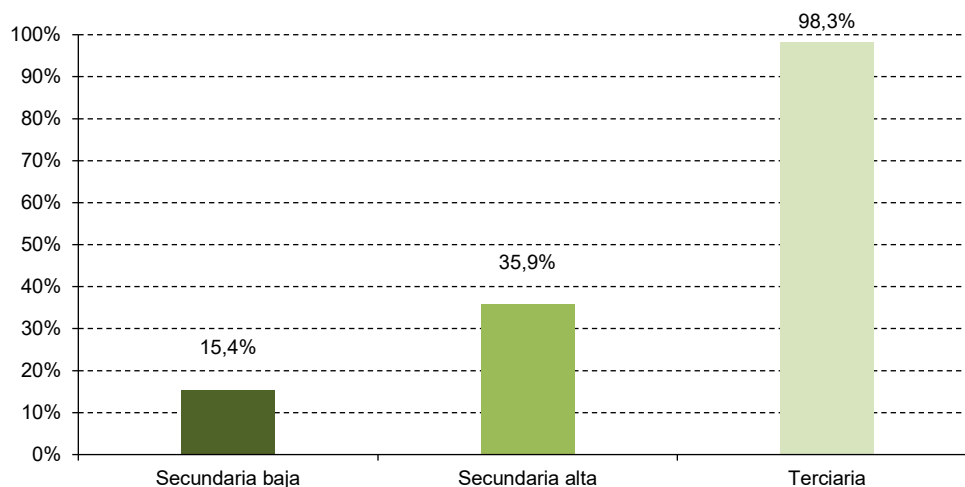
A partir de la información de 15 países de América Latina se encuentra que, en promedio, el salario por hora asociado al cursar secundaria baja, secundaria alta o terciaria es, respectivamente, 15,4%, 35,9% y 98,3% mayor que cuando sólo se cuenta con primaria o menos años de estudio (véase el gráfico 1), siendo el retorno de cursar la educación terciaria casi el doble de alcanzar la primaria o menos años de estudio, y más de 60 puntos porcentuales superior respecto a cursar la secundaria alta².

Estos resultados evidencian que invertir en educación es altamente rentable en términos de ingresos, y es una importante vía para elevar el bienestar material de las personas y disminuir los elevados niveles de pobreza y desigualdad de la región. Los rendimientos económicos asociados a lograr un mayor nivel educativo en América Latina son considerables, lo que implica que avanzar hacia una mayor cobertura educativa sería una manera efectiva de incrementar los ingresos de las personas con menor nivel socioeconómico.

¹ Véase por ejemplo Riquelme y Olivares-Faúndez (2015) para el caso de Chile, Ordaz (2007) para el caso de México, y Mamani-Choque y otros (2020) para Perú.

² Los datos analizados en el marco de este documento nos permiten considerar dos vías por las que una mayor educación se relaciona con mayores ingresos laborales. Por un lado, la evidencia muestra que alcanzar un mayor nivel educativo tiene una relación estrecha con el desarrollo de competencias, y que, a mayores competencias, mayores son los ingresos percibidos en el mercado laboral (véase el gráfico A1). Y, por otro lado, que un mayor nivel educativo se relaciona con una mayor probabilidad de acceder a empleos en el sector terciario de la economía (servicios), el que generalmente exhibe mayores niveles salariales (véase el gráfico A2). Adicionalmente, la literatura también plantea que la escolaridad de una persona puede afectar sus ingresos y perspectivas laborales a través de la señalización o credencialismo. Es decir que, al margen de sus efectos sobre las capacidades de las personas, el contar con un determinado grado educativo puede funcionar como señal de características personales valoradas en el mercado laboral, como el esfuerzo, la disciplina e, incluso, los antecedentes socioeconómicos.

Gráfico 1
América Latina (15 países): diferencia porcentual del salario por hora al cursar secundaria baja, secundaria alta y terciaria en relación con los ingresos de sólo alcanzar primaria o contar con menos años de estudio, cerca de 2021
(En porcentajes)



Fuente: Székely y otros (2023) sobre la base de información de encuestas de empleo y hogares con representación nacional para 15 países de la región (véase el cuadro A1).

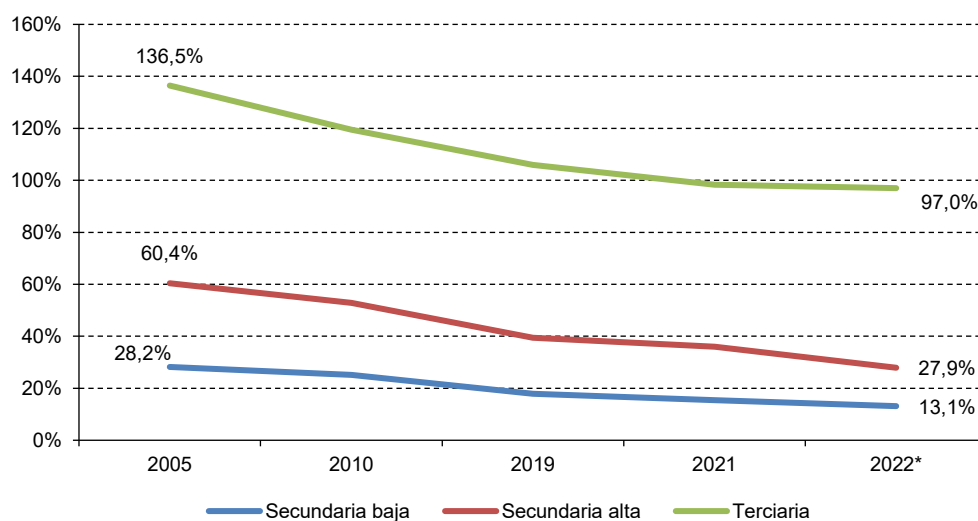
Nota: La población analizada son los ocupados entre 25 y 55 años. Se define cursar secundaria baja cuando la persona cuenta con 7 a 9 años de escolaridad, secundaria alta cuando cuenta con 10 a 12 años de escolaridad y terciaria, más de 12 años.

Si bien los países de la región se han esforzado por expandir la cobertura del sistema educativo durante los últimos 20 años, el ritmo de avance ha venido decreciendo desde la segunda mitad de la década pasada y aún persisten importantes brechas de exclusión que reproducen las desigualdades estructurales que caracterizan a la región. El acceso universal a la secundaria es considerado un piso mínimo para lograr niveles básicos de bienestar y una participación plena en la sociedad, y todavía representa un desafío importante para la mayoría de los países (CEPAL/OEI, 2020; CEPAL, 2022). De esta manera, para potenciar el rol de la educación en el camino hacia un desarrollo social inclusivo, se requiere una inversión educativa sostenida en el tiempo que se enfoque, entre otros aspectos, en garantizar un mayor acceso educativo en aquellos grupos de la población que históricamente han enfrentado mayores desventajas, entre ellos, mujeres, estudiantes de territorios rurales, indígenas, afrodescendientes y personas con discapacidad (CEPAL, 2022).

Como es esperable, a medida que los países aumentan las tasas de acceso y finalización de los distintos niveles educativos, las tasas de retorno de la inversión educativa tienden a disminuir (Patrinos, 2016). Esta tendencia se ha observado durante las últimas décadas en la región, periodo en el cual los retornos a la educación primaria, secundaria y terciaria han ido disminuyendo (véase el gráfico 2). Las caídas más pronunciadas han ocurrido en la secundaria baja y secundaria alta, niveles que disminuyeron sus respectivos retornos en más de 50% en 2022 respecto a 2005 (la caída del retorno de la educación terciaria fue de 29% entre 2005 y 2022)³. La secundaria alta ha sido, al mismo tiempo, el nivel educativo que ha experimentado un incremento más pronunciado en sus niveles de cobertura durante las últimas décadas en la región (UNESCO OREALC/UNICEF/CEPAL, 2022).

³ La disminución en la rentabilidad de la educación secundaria se observa casi en todos los países, aunque en algunos casos los rendimientos se han estabilizado en la última década. En el Ecuador, por ejemplo, la tasa de retorno a la educación superior era de 90% para 2010 y se mantuvo en 80% al llegar a 2023. En Guatemala, la tasa fue de 160% en 2010 y en 2021 alcanzó 150%. En Colombia, esta fue de 138% en 2010 y 115% para 2023. En Costa Rica, esta pasó de 120% en 2009 a 110% en 2021. En el Paraguay, la tasa aumentó de 90% en 2009 a 100% en 2021. Sin embargo, la rentabilidad bajó en el Brasil de 150% a 120%; en Chile de 120% a 90%; en México de 110% a 80% y en el Uruguay de 140% a 100%.

Gráfico 2
América Latina (15 países): diferencia porcentual de salario por hora al cursar secundaria baja, secundaria alta y terciaria relativo a primaria o menos años de estudio como máximo nivel educativo, en torno a 2005, 2010, 2019, 2021 y 2022
(En porcentajes)



Fuente: Székely y otros (2023) sobre la base de información de encuestas de empleo y hogares con representación nacional para 15 países de la región (véase el cuadro A1).

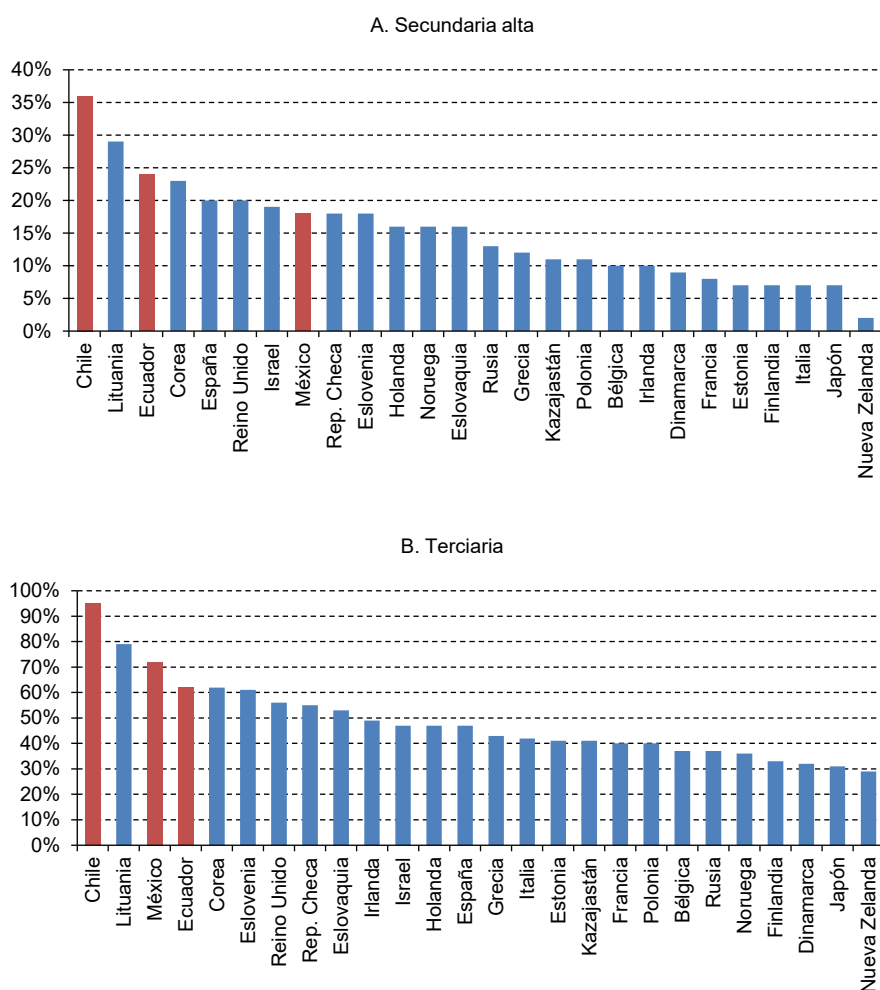
Nota: La población analizada son los ocupados entre 25 y 55 años. Se define cursar secundaria baja cuando la persona cuenta con 7 a 9 años de escolaridad, secundaria alta cuando cuenta con 10 a 12 años de escolaridad y terciaria, más de 12 años. (*) Para 2022, el promedio incluye 12 países de América Latina.

A pesar de esta tendencia, la educación en América Latina y el Caribe sigue siendo altamente rentable. Las cifras actualizadas en el marco de este documento muestran que los países de la región que participaron de la Evaluación de competencias de adultos (PIAAC) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) registran, en la mayoría de los casos, retornos a la educación más elevados que los retornos evidenciados en países con economías más desarrolladas (véase el gráfico 3).

La relación entre la reducción de los retornos educativos y la expansión de la cobertura puede explicarse por al menos dos posibles vías. La primera es que, cuando hay gran desigualdad educativa y un alto porcentaje de la población tiene bajos niveles educativos, se genera un desequilibrio entre la demanda y oferta de mano de obra calificada que permitiría que los sectores más educados de la población tengan cierto poder monopólico en el mercado laboral y se beneficien de mayores salarios (capturan rentas) al representar un activo más escaso. Al contrario, en países más igualitarios en términos educativos, habría mayor competencia por los trabajos mejor remunerados y por tanto no se generaría esa captura en el mercado laboral, generándose así una relación directa entre menores niveles de desigualdad educativa y menores niveles de desigualdad laboral.

La segunda vía es que, en un contexto de baja inversión educativa (véase el capítulo II) y de rápidos cambios en los mercados laborales, la poca capacidad de adaptación y actualización de los sistemas de educación de la región repercutiría en problemas de pertinencia educativa (González-Veloz y otros, 2015; Psacharopoulos y Patrinos, 2018) que incrementarían el descalce de las competencias entre las que son desarrolladas en los sistemas educativos y aquellas demandadas por las empresas y los sectores productivos (Aedo y Walker, 2012; Gontero y Novella, 2021).

Gráfico 3
América Latina (3 países) y OCDE (23 países): diferencia porcentual de salario por hora al cursar
secundaria alta y terciaria relativo a secundaria baja o menos años de estudio
como máximo nivel educativo, cerca de 2017
(En porcentajes)



Fuente: Székely y otros (2023) sobre la base de los datos disponibles en la evaluación PIACC.

Para abordar este último punto, la región requiere afrontar la crisis de aprendizajes que ya arrastraba desde antes de la pandemia y que da cuenta de los profundos problemas de calidad de sus sistemas educativos. El Estudio Regional Comparativo y Explicativo de 2019 (ERCE 2019) muestra que, en promedio, cerca de uno de cada dos estudiantes de 3er grado de primaria y tres de cada cuatro estudiantes de 6to no alcanzaban el nivel mínimo de competencias en habilidades básicas (lectura y matemática) (Banco Mundial/UNICEF/UNESCO 2022); y los resultados del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE de 2019 (PISA 2018) muestran que estos problemas de aprendizaje perduran en la educación secundaria. En los países de América Latina que participaron en la medición PISA 2018, uno de cada dos estudiantes de 15 años no contaba con los niveles mínimos de competencias en lectura, y tres de cada cuatro, no lo hacían en matemática (CEPAL 2022). Más aún, ambas mediciones muestran que los logros de aprendizaje de los estudiantes de la región parecían haberse estancado desde la segunda mitad de la década pasada (Huepe, Palma y Trucco, 2022).

Las dificultades que la educación escolar enfrenta para desarrollar habilidades fundamentales se expresan en los problemas de pertinencia educativa que luego se observan en el mercado laboral. Distintos estudios respaldan la existencia de importantes descalces de competencias entre la oferta y demanda laboral en la región. Gontero y Novella (2021) encuentran que casi un tercio de los trabajadores en los 14 países analizados se encuentra subcalificado para la ocupación que desempeñan. En distintas encuestas de empleadores en la región, la escasez de competencias técnicas y socioemocionales se encuentran entre los principales obstáculos mencionados para cubrir vacantes laborales (Gontero y Novella, 2021). En un contexto de rápidos cambios tecnológicos y medioambientales, en el que los mercados laborales se han vuelto más exigentes en términos de sus demandas de competencias, y en el que los sistemas educativos y de formación no han sido lo suficientemente dinámicos y flexibles para responder a las nuevas demandas, este descalce amenaza con profundizarse.

De esta manera, en términos de ingresos laborales, invertir en educación para avanzar hacia mayores niveles de cobertura, calidad y pertinencia es una inversión inteligente y sensata para que los países puedan avanzar hacia un desarrollo social inclusivo, base fundamental del desarrollo sostenible. Asegurar una educación inclusiva que efectivamente desarrolle aquellas competencias que son y serán crecientemente demandadas en el mercado laboral, así como aquellas que resultan y resultarán necesarias para abordar los importantes desafíos económicos, tecnológicos, demográficos y ambientales del siglo XXI, es un imperativo en el actual contexto de incertidumbre y cambio acelerado. Estos esfuerzos de política pública deben ir de la mano de esfuerzos financieros que sean sostenibles en el tiempo para asegurar políticas de estado que sobrepasen los periodos de administración de los distintos gobiernos y que posicionen a la educación al centro de la estrategia de desarrollo.

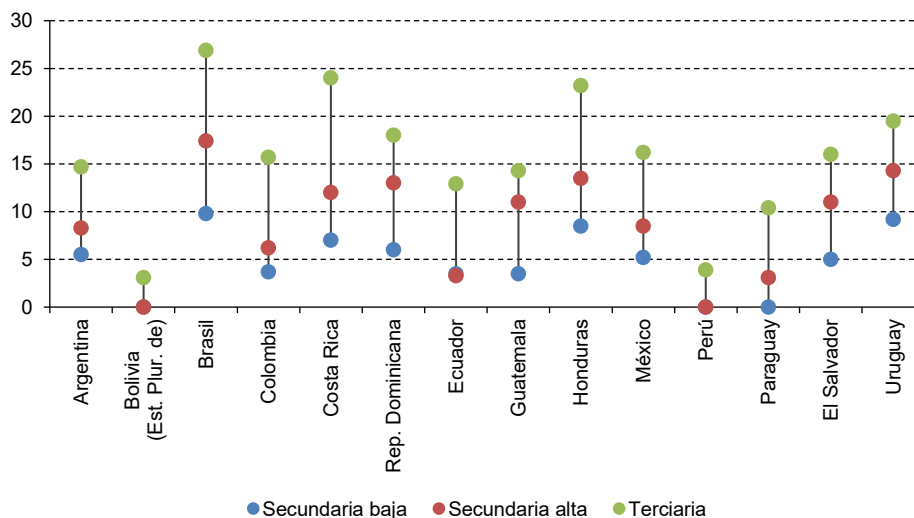
2. La educación es fundamental para avanzar hacia una mayor inclusión laboral

La inclusión laboral se refiere a la inserción laboral en empleos de buena calidad. Es un proceso que está constituido por dos fases sucesivas y complementarias—acceso al mercado del trabajo y características del trabajo al que se accede— y en ambas la educación cumple un rol fundamental.

En términos de acceso, una mayor escolaridad implica una mayor probabilidad de participar en el mercado laboral (véase el gráfico 4). Esta probabilidad crece considerablemente si las personas alcanzaron educación secundaria alta en comparación con sólo contar con primaria o menos años de estudio, y el aumento es aún más alto en el caso de la educación terciaria. En efecto, el incremento de la probabilidad de participación laboral de haber llegado a cursar terciaria frente a la secundaria alta es significativo en todos los países. En términos de magnitud (puntos porcentuales), este incremento es más importante en Costa Rica, mientras que, cuando se analiza el aumento porcentual (diferencia relativa), destacan los casos de Ecuador y Paraguay. Al contrario, Guatemala es el país en el que la diferencia en términos de participación laboral al cursar terciaria versus secundaria alta es más baja, tanto en términos absolutos como relativos.

La educación también incide en la calidad del empleo al que se accede. Además de su impacto en los ingresos laborales, un mayor nivel educativo impacta en una mayor probabilidad de acceder a empleos formales (véase el gráfico 5). A diferencia de la estimación del gráfico anterior, en este caso todos los niveles educativos tienen un impacto positivo significativo en la probabilidad de contar con un empleo formal respecto a completar primaria o menos años de estudio (en el gráfico anterior, cuando la probabilidad no resultó significativa se graficó como cero). La heterogeneidad entre países que se evidencia en los gráficos 4 y 5 probablemente responde, en parte, a las condiciones económicas e institucionales de cada país, así como al grado en que los sistemas educativos logran responder a las demandas de competencias del mercado laboral y de los distintos sectores productivos. Esto evidencia la necesidad de activar una relación sinérgica entre economía y educación, en cuyo proceso, como se argumenta en la próxima sección, los Ministerios de Educación pueden y deben asumir un liderazgo.

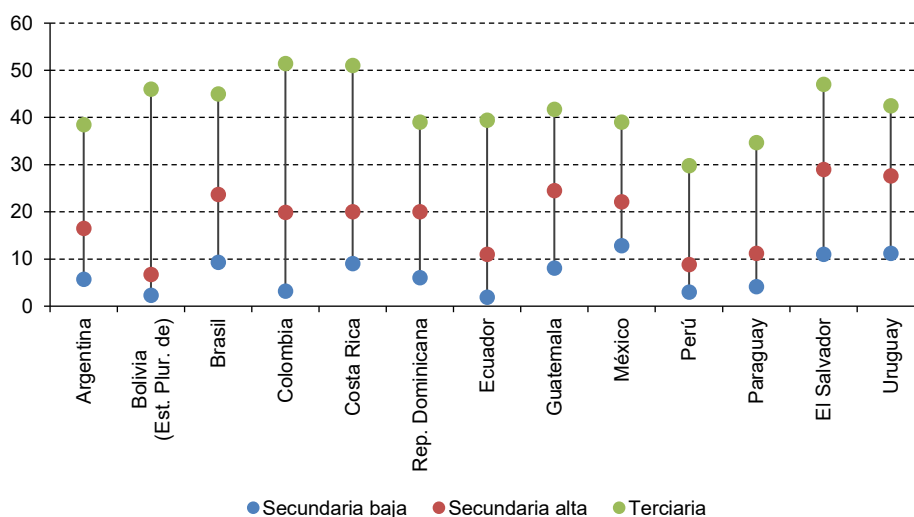
Gráfico 4
América Latina y el Caribe (14 países): probabilidad de participar en el mercado laboral, al cursar secundaria baja, secundaria alta y terciaria relativo a primaria o menos años de estudio, 2023 o último año disponible
(En puntos porcentuales)



Fuente: Székely y otros (2023) sobre la base de información de encuestas de empleo y hogares con representación nacional para 15 países de la región (véase el cuadro A1).

Nota: La población analizada son los ocupados entre 25 y 55 años. Se define cursar secundaria baja cuando la persona cuenta con 7 a 9 años de escolaridad, secundaria alta cuando cuenta con 10 a 12 años de escolaridad y terciaria, más de 12 años. Los datos muestran los efectos marginales de una estimación probit controlando por nivel educativo, género y territorio (rural o urbano). Los coeficientes que no son estadísticamente significativos se grafican como 0 (cero).

Gráfico 5
América Latina y el Caribe (13 países): probabilidad de contar con empleo formal al cursar secundaria baja, secundaria alta y terciaria a primaria o menos años de estudio, 2023 o último año disponible
(En puntos porcentuales)



Fuente: Székely y otros (2023) sobre la base de información de encuestas de empleo y hogares con representación nacional para 15 países de la región (véase el cuadro A1).

Nota: La población analizada son los ocupados entre 25 y 55 años. Se define cursar secundaria baja cuando la persona cuenta con 7 a 9 años de escolaridad, secundaria alta cuando cuenta con 10 a 12 años de escolaridad y terciaria, más de 12 años. Los datos muestran los efectos marginales de una estimación probit controlando por nivel educativo, género y territorio (rural o urbano). Empleo formal se operacionalizó como estar afiliado a un sistema de seguridad social.

Antes de analizar los rendimientos públicos o colectivos de la educación, es importante destacar que, si bien esta sección se concentró en el análisis de los retornos de los niveles de secundaria y terciaria en relación con el nivel primario, la educación durante la primera infancia, cuya cobertura es aún insuficiente y desigual en la región, resulta ser una inversión altamente rentable (CEPAL, 2022; UNESCO OREALC/UNICEF/CEPAL, 2022). Existe consenso en la literatura internacional sobre la importancia de invertir en la educación durante los primeros años de vida, periodo en el que se asientan las bases del aprendizaje (Esping-Andersen, 2008, Heckman, 2013; UNICEF, 2019; CEPAL, 2022). Invertir en el desarrollo de la primera infancia y en la educación preprimaria aumenta el retorno de inversiones posteriores e incrementa la eficiencia y la eficacia de los sistemas educativos, y también tiene efectos de largo plazo, aumentando las tasas de finalización de la educación formal, e impactando positivamente en las trayectorias laborales y en los niveles de ingresos. Además, a nivel colectivo, la inversión durante los primeros años de vida desempeña un papel central en la disminución de la desigualdad y en la promoción del crecimiento económico (CEPAL, 2022).

B. Invertir en educación es central en el camino hacia un desarrollo social inclusivo, dimensión estratégica del desarrollo sostenible

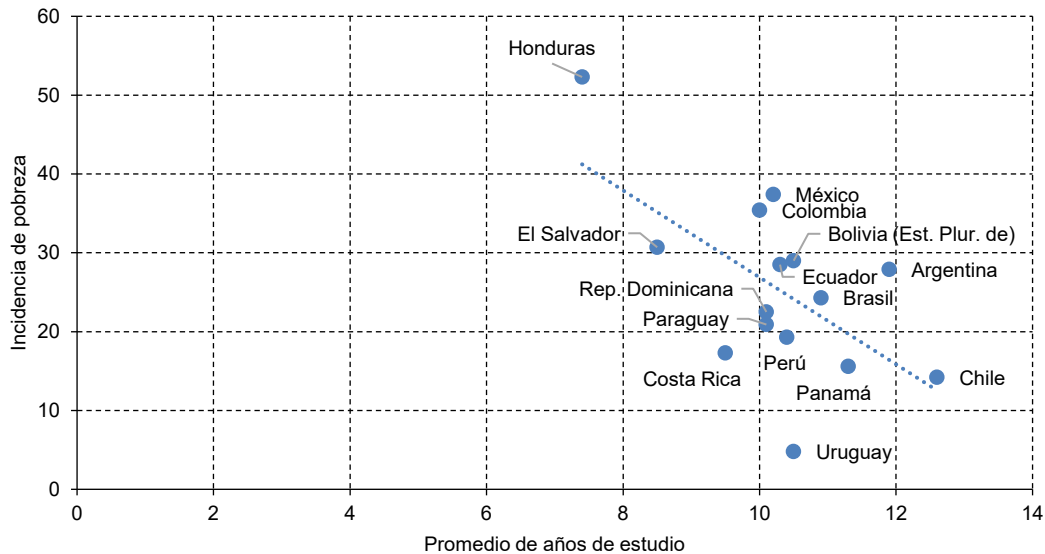
1. Educación para mejorar la calidad de vida, reducir las desigualdades y fortalecer la democracia

Garantizar una educación de calidad para todas y todos es una poderosa herramienta para disminuir la pobreza, aumentar la calidad de vida de la población y disminuir las desigualdades económicas y sociales que caracterizan a América Latina y el Caribe. Como se mostró anteriormente, los rendimientos económicos que devienen de mayores niveles educativos son considerables e implica que aumentar la inversión para asegurar un acceso más equitativo e inclusivo a los sistemas educativos sería una manera efectiva de incrementar los ingresos de las personas con menor nivel socioeconómico. El gráfico 6 reafirma esta aseveración y muestra la correlación negativa entre incidencia de la pobreza y la escolaridad promedio en distintos países de América Latina, esto es, muestra que, en general, en la región, mayores niveles de escolaridad promedio están asociados a menores niveles de pobreza monetaria⁴.

Conjuntamente, la educación promueve la disminución de la desigualdad por medio de su impacto en la movilidad social y en la promoción del cambio cultural necesario para vivir en sociedades más cohesionadas. Por un lado, la educación otorga la posibilidad de que niñas, niños, adolescentes y jóvenes provenientes de hogares con menores recursos puedan vivir mejor que sus padres o cuidadores. Al respecto, Costa-Ribeiro (2023) analiza la movilidad social entre distintas cohortes de nacimientos en Brasil, y encuentra que el nivel educativo es el principal mecanismo del aumento de la movilidad entre las personas nacidas entre 1951 y 1981. Los efectos de la educación, plantea, están determinados por tres mecanismos: la expansión educativa, la igualdad de oportunidades educativas y los rendimientos de la educación, destacando la necesidad de que la región asegure una educación de calidad y pertinente para todas y todos. Y, por otro lado, al cuestionar comportamientos discriminatorios desde edades tempranas, la educación desarrolla la tolerancia y apertura mental, y fortalece las redes de confianza y cooperación entre individuos (OCDE, 2022).

⁴ Es importante destacar que, al comparar la situación de los distintos países, se observa que existen casos de países que cuentan con mayores niveles de pobreza que otros con menor escolaridad (como es el caso de Chile y Uruguay), lo que da cuenta de que existen factores contextuales e institucionales que también están mediando en esta relación.

Gráfico 6
América Latina (15 países): correlación negativa entre promedio de años de estudio completados por la población de 15 a 59 años y la incidencia de la pobreza monetaria, alrededor de 2021

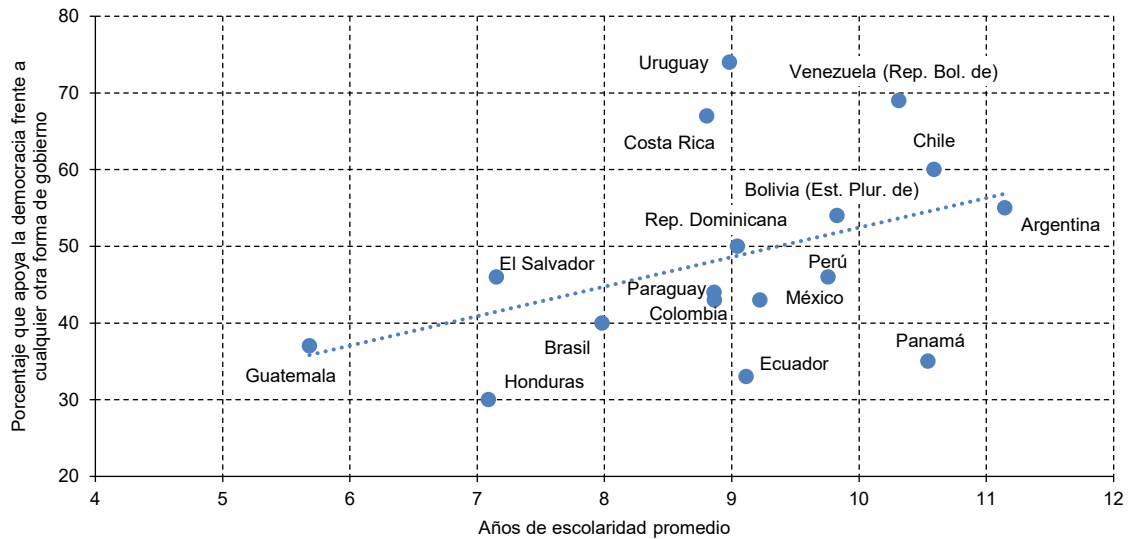


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos disponible en CEPALSTAT.

Además, invertir en educación es crucial para contribuir al fortalecimiento democrático de los países. Por ejemplo, cuando se analizan los datos de la encuesta Latinobarómetro de 2018 para América Latina y el Caribe, se encuentra que el porcentaje de personas que apoya a la democracia frente a cualquier otra forma de gobierno aumenta conforme aumentan los años de escolaridad promedio del país (véase gráfico 7). Las habilidades, valores y conocimientos desarrollados en la escuela constituyen herramientas que permiten a las personas ejercer su derecho a tener las mismas oportunidades de intervenir en las estructuras y políticas que rigen sus vidas, favoreciendo así la formación de ciudadanía más participativas y con opinión respecto a los problemas y dilemas que afectan a su entorno (Campbell, 2006; Glaeser y otros, 2006). Por ejemplo, también utilizando datos de la encuesta Latinobarómetro (2018), el gráfico 8 muestra que menores años de escolarización en un país se relaciona con un mayor porcentaje de personas que no suelen expresar sus opiniones respecto a los problemas nacionales.

Adicionalmente a promover valores cívicos, una educación de calidad que permita a los estudiantes pensar de manera independiente, puede desarrollar el pensamiento crítico necesario, entre otras cosas, para combatir la desinformación y el auge de las *fake news*, flagelos que contribuyen a la polarización política de las sociedades y que debilitan sus instituciones y procesos electorales (Benavides y Ruiz, 2022).

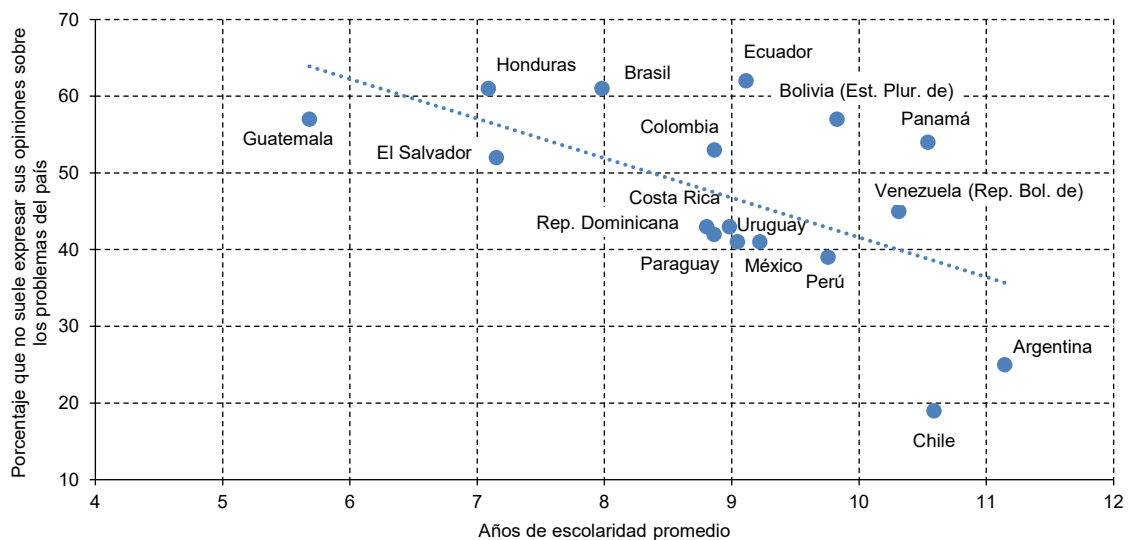
Gráfico 7
América Latina (17 países): correlación positiva entre escolaridad promedio y apoyo a la democracia
(En porcentajes y años de escolaridad)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de UNESCO-UIS y Latinobarómetro (2020).

Nota: El gráfico representa el porcentaje de personas que responden que está más de acuerdo con la frase "La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno". Las otras alternativas son: "En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático", y "A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático". Los años de escolaridad promedio son para el 2020 o para el año más reciente disponible para cada país.

Gráfico 8
América Latina (17 países): correlación negativa entre escolaridad promedio y no expresión de opiniones sobre problemas del país
(En porcentajes y años de escolaridad)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de UNESCO-UIS y Latinobarómetro (2020).

Nota: El gráfico representa el porcentaje de personas que responden "no suelo hacerlo" frente a la pregunta "¿Dónde suele Ud. expresar sus opiniones sobre los problemas del país o Ud. no suele hacerlo?". Los años de escolaridad promedio son para el 2020 o para el año más reciente disponible para cada país.

2. Educación para un futuro incierto y cambiante

El mundo está atravesando importantes transformaciones tecnológicas, demográficas y medioambientales que plantean desafíos relevantes para los países de la región. En este contexto, es indispensable preparar a los individuos y comunidades con los conocimientos, valores y actitudes que les permitirán vivir y prosperar en un ambiente de crecientes cambios e incertidumbre.

Por un lado, la educación es fundamental para preparar a las personas y a las sociedades a adaptarse, a tener mayores niveles de resiliencia, aprovechar las oportunidades y mitigar los potenciales impactos negativos asociados a las transformaciones del mundo contemporáneo. La evidencia muestra que, en contextos de cambio tecnológico, las personas con mayores niveles de educación se adaptan más rápido y mejor a estas transformaciones (Banco Mundial, 2018). Una educación de calidad y pertinente al siglo XXI requiere desarrollar aquellas competencias cognitivas, socioemocionales y digitales que se valorarán crecientemente en los mercados laborales del futuro, y que se necesitarán para utilizar de manera eficiente y creativa las nuevas tecnologías (CEPAL/OEI, 2020; OCDE, 2022).

Por otro lado, la educación es central para formar personas que puedan contribuir de manera proactiva y creativa en la búsqueda de soluciones a los grandes dilemas contemporáneos (OCDE, 2022). En particular, una mayor y mejor educación para todas y todos contribuye a comportamientos ambientalmente sostenibles, es crucial para formar ciudadanos conscientes de la crisis medioambiental y desarrollar en ellos el conocimiento, la agencia y el empoderamiento necesarios para actuar en búsqueda de futuros más sostenibles. Por ejemplo, un estudio reciente (Angrist y otros, 2023) encontró que, en un grupo de 16 países europeos, un incremento en la conciencia ambiental y en comportamientos y preferencias a favor de partidos políticos dispuestos a combatir el cambio climático, estaban asociados con mayores y mejores niveles educativos. El estudio encontró que un año adicional de educación aumenta las creencias y comportamientos proclimáticos, y las preferencias políticas y la votación por partidos verdes, con ganancias en la votación equivalentes a un sustancial aumento del 35%.

Nuevamente, para lo anterior, se requiere un cambio cualitativo importante en la manera en que se está enseñando y aprendiendo en los sistemas educativos. Las capacidades desarrolladas en el aula no solo dependen de la cantidad de educación, sino también del tipo de educación: la educación tiene que estar vinculada con el desarrollo de competencias, y en particular, con aquellas cognitivas, socioemocionales y digitales crecientemente necesarias para vivir en un contexto de diversas transformaciones.

3. Educación para un crecimiento económico inclusivo, sostenido y sostenible

Una fuerza de trabajo más educada complementa de manera sinérgica al capital físico en los procesos de producción, y es un importante motor de la innovación tecnológica y del crecimiento económico de largo plazo, así como de la productividad del capital y de las y los trabajadores (Aghion y Howitt, 2006; Lucas, 1988; Nelson y Phelps, 1966; Romer, 1990; Solow, 1956). Distintos estudios teóricos y econométricos plantean que mayores niveles de educación en un país conllevan a un crecimiento económico más rápido y sostenido (Barro, 2001; Cohen y Soto, 2007; Krueger y Lindahl, 2001; Mankiew y otros, 1992), y que esta relación podría ser incluso más significativa si se considera la calidad de la educación y las sinergias entre trabajadores con diferentes competencias (Banco Mundial, 2018).

La evidencia internacional muestra que los países que han podido alcanzar un crecimiento económico sostenido por décadas son aquellos que han invertido de manera importante en sus personas, en particular, en la expansión de la cobertura educativa (Banco Mundial, 2018). Por ejemplo, existe un amplio consenso de que entre los factores que explican el notable despegue económico de los países que conforman el llamado milagro asiático se encuentra la importante inversión realizada en capital humano (Banco Mundial, 1993). En particular, Corea del Sur comenzó a invertir de manera significativa para expandir el acceso a una educación escolar de calidad a mediados del siglo pasado. A

medida que aumentaba la cobertura de secundaria y terciaria, profundizó la articulación del sector educativo con las necesidades de la economía. En 1948, el país universalizó el acceso a la educación primaria y ya a mediados de la década de los 1980, cuatro de cada cinco jóvenes accedían a la educación secundaria. A medida que se expandía el acceso educativo, el Ministerio de Ciencia y Tecnología y el Ministerio de Educación se enfocaron en anticipar las demandas de competencias del mercado laboral en distintas industrias estratégicas (en cercana colaboración con empresarios y otros expertos), preparando planes para satisfacerlas. El énfasis en la educación técnica y en la capacitación de la fuerza laboral, en conjunto con la promoción de la educación profesional en ingeniería y tecnología, fueron indispensables para la modernización de la economía surcoreana (Lee y Hong, 2018).

La experiencia los tigres asiáticos, así como la de otros países que en la actualidad exhiben economías más desarrolladas (véase el recuadro 1), destacan la centralidad de los Ministerios de Educación en la promoción del desarrollo económico de los países.

Recuadro 1

El rol central la educación para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo necesario para la transformación de los modelos productivos y el crecimiento

La experiencia de Finlandia en la década de los 1990 es un ejemplo de cómo la inversión en educación constituye un motor para el desarrollo social inclusivo, la transformación productiva y el crecimiento económico. En los años 1970s, la economía finlandesa dependía mayormente de industrias intensivas en recursos naturales, mientras que, en la actualidad, se encuentra entre los países con mayor desarrollo tecnológico, gracias a su capacidad de implementar una estrategia de largo plazo, ampliamente consensuada y que posiciona a la educación al centro de los esfuerzos de política pública (Dahlman, 2006; Halme y otros, 2014; Leijola, 2004).

Al comienzo de los 1990s, Finlandia experimentó una severa recesión económica con orígenes en el sistema financiero, que repercutió en altas tasas de desocupación e inflación, y elevados niveles de deuda pública. Fue en este contexto cuando se aumentó la inversión en I+D, decisión que fue favorecida por esfuerzos políticos y comunicacionales para crear consensos entre los distintos actores públicos y privados, entre ellos, miembros del parlamento de distintas posiciones políticas, empresarios, sindicatos y otras organizaciones del mercado laboral (Dahlman, 2006).

Los esfuerzos orientados a la transformación tecnológica en Finlandia no comenzaron desde cero, sino que fueron precedidos por importantes cambios estructurales en términos económicos y sociales. Desde la segunda mitad del siglo XX, el gobierno ya había comenzado a aumentar su inversión en I+D, lo que, en conjunto con una importante inversión privada y el énfasis dado a la educación terciaria, facilitaron los encadenamientos productivos, la difusión tecnológica entre industrias y la diversificación de la canasta exportadora. Además, tras la II Guerra Mundial, el país implementó políticas de liberalización del comercio exterior y de los flujos de capital en décadas previas, que impulsaron la inversión nacional y extranjera en el país, cambiando luego el foco hacia los esfuerzos microeconómicos en los 1990s, al implementar una política industrial basada en generar las condiciones microeconómicas para incentivar la innovación laboral (Dahlman, 2006).

La educación fue un elemento central en la estrategia para implementar una economía basada en el conocimiento y la innovación, en tanto una fuerza laboral cualificada complementa y permite los avances tecnológicos, a la vez, que una población más educada demanda productos de consumo más sofisticados (Dahlman y otros, 2006). Sin embargo, la capacidad de respuesta de la educación terciaria a las demandas de los sectores productivos no hubiese sido posible sin la importancia y centralidad que se le otorga a la educación escolar en Finlandia, en particular, en asegurar un acceso gratuito y equitativo a una educación de calidad, y en promover la conclusión de la secundaria con una fuerte articulación con los sistemas de protección social (Halme y otros, 2014; Leijola, 2004). Además, la profesión docente es altamente educada, atractiva, respetada y bien remunerada, y representa una piedra angular en sus sistemas educativos (Halme y otros, 2014).

Aunque Finlandia tiene muchas características que no pueden ser fácilmente reproducidas por otros países, sí es posible extrapolar importantes lecciones para los países en desarrollo: se puede transformar una crisis en una oportunidad para implementar una recuperación con transformación, sin embargo, para esto tienen que existir ciertas precondiciones. Entre los elementos facilitadores de Finlandia, destaca, primero, la fortaleza del Estado de Bienestar, que asegura salud, educación y vivienda para todas y todos, y permite mitigar los efectos negativos del desempleo. Y, segundo, los altos niveles educativos de la población, que permitió la robusta respuesta del nivel terciario a las demandas de los sectores productivos en la década los 1990, sustentada por una fuerte articulación público-privada.

En la transformación social y productiva de Finlandia, el Ministerio de Educación y Cultura cumplió y sigue cumpliendo un rol central. Por un lado, fue un actor clave en las reformas de la década de 1970, cuando se implementó una enseñanza integral que fusionó el sistema educativo en escuelas municipales inclusivas (las y los estudiantes asisten a los mismos centros educativos, independiente de su nivel socioeconómico y domicilio), y cuya consecuencia concreta fue el rápido aumento de las tasas de acceso y finalización de la secundaria alta (Didriksson, 2017). Por otro lado, en fuerte articulación con el Ministerio del Trabajo y Economía, ha sido fundamental en el desarrollo de la economía finlandesa del conocimiento. El ministerio planes para implementar políticas de innovación y ciencia, elabora propuestas presupuestarias a nivel nacional para avanzar en estas materias, y orienta la investigación de universidades y otras instituciones de educación terciaria (Halme y otros, 2014).

En suma, la experiencia finlandesa en el periodo analizado demuestra que el desarrollo social inclusivo es una dimensión fundamental para una exitosa estrategia de desarrollo sostenible. Los países en desarrollo requieren poner más atención en asegurar un acceso a educación de calidad en todos los niveles educativos, en particular, en el fortalecimiento de la educación preprimaria, primaria y secundaria, etapas en las que se comienzan a desarrollar aquellas habilidades que funcionan como base para el posterior desarrollo de competencias más específicas. De manera adicional, es central desarrollar una visión estratégica del rol de la educación para avanzar hacia nuevos modelos de desarrollo, lo que necesariamente requiere ser sustentado por la generación de un amplio consenso político, social, económico y fiscal liderado por los Ministerios de Educación.

Fuente: Dahlman, C. J., Routti, J., y Ylä-Anttila, P. (2006), *Finland as a knowledge economy. Elements of Success and Lessons Learned*, Washington, DC, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank; Didriksson, A. (2017), El cambio educativo en Finlandia ¿Qué puede aprender el mundo? *Perfiles educativos*, 39(157), 222-227. Halme, K., Lindy, I., Piirainen, K. A., Salminen, V., y White, J. (Eds.). (2014), *Finland as a knowledge economy 2.0: Lessons on Policies and Governance*, World Bank Publications; Leijola, L. (2004), The education system in Finland: Development and equality (No. 909), ETLA discussion papers.

Aun cuando la educación cumple un rol fundamental para el bienestar social y el crecimiento económico de largo plazo, muchas veces a los hacedores de políticas públicas les cuenta justificar su importancia debido, entre otras razones, a que los beneficios de esta inversión toman tiempo en materializarse (OCDE, 2022). Con el fin de posicionar la inversión educativa como un eje fundamental del desarrollo social y económico inclusivo y sostenible, es particularmente importante el fortalecimiento institucional de los Ministerios de Educación. Estos deben contar con las capacidades técnicas y políticas que les permitan liderar la construcción de acuerdos y pactos amplios y de largo plazo en torno a la centralidad de la educación en la construcción de estrategias de desarrollo que perduren más allá de los ciclos electorales, y a la importancia de asegurar su sostenibilidad financiera. Para esto, los ministerios requieren asumir la responsabilidad de participar en las decisiones presupuestarias que atañen a la educación, y de persuadir a los distintos actores del desarrollo —Estado, empresarios, trabajadores y sociedad civil, entre otros— acerca de las importantes externalidades sociales y económicas de invertir en las personas, el activo más importante que tienen los países para alcanzar un desarrollo sostenible.

II. Panorama regional de la inversión en educación: ¿cuánto están invirtiendo los países?

Tras la pandemia, la región vio reducirse el espacio fiscal requerido para llevar adelante las políticas públicas (CEPAL, 2023a). Para 2023, se espera una profundización de la ralentización económica con una tasa de crecimiento económico del 1,7% (CEPAL, 2023c). Los riesgos de que este crecimiento sea menor son considerables dada la incertidumbre respecto a la economía global, la volatilidad de los mercados financieros y la intensificación de las tensiones geopolíticas. En este contexto, es posible que la región retorne al bajo crecimiento económico que evidenciaba previo a la pandemia: en la década de 2014-2023, la región creció en promedio un 0,8%, menos que el 2% que promedió la década perdida de 1980s (CEPAL, 2023c).

Lo anterior, más los elevados niveles de deuda pública y las distintas demandas sociales que surgen en un contexto de crisis económica, repercute en que, si no se implementan acciones urgentes, el panorama regional respecto a la inversión en educación en el futuro próximo no se vea prometedor. En este contexto se requiere que los Estados enfrenten esta crisis como una oportunidad para implementar reformas estructurales y para reconocer la inversión en educación como un motor fundamental del desarrollo social inclusivo y del desarrollo sostenible. Los Estados necesitan hacer esfuerzos adicionales para no sólo mantener, sino profundizar sus esfuerzos educativos y avanzar hacia una educación inclusiva, de calidad y pertinente (CEPAL, 2022). Para lograrlo, es crucial proteger y aumentar el financiamiento de la educación de manera sostenible, movilizándolo recursos internos y manteniendo la educación como prioridad en los presupuestos, considerando la especificidad de cada país.

Aumentar la inversión pública en educación, así como direccionar las inversiones en búsqueda de una mayor equidad, eficiencia, innovación e inclusión, son esenciales no sólo para mitigar los impactos negativos de la pandemia de COVID-19 en términos de aprendizajes, riesgo de abandono y bienestar socioemocional, sino también para fomentar la transformación de los sistemas educativos hacia modelos que enfrenten la desigualdad social y respondan adecuadamente a las demandas presentes y futuras de la sociedad y la economía del siglo XXI. Esto se alinea con la Declaración de Buenos Aires de 2022, acordada en el marco de la III Reunión Ministerial, en la que ministras y ministros de educación de América Latina y

el Caribe y representantes gubernamentales de alto nivel, reconocen la necesidad de priorizar la educación en la agenda pública como un imperativo ético orientado a recuperar y transformar los sistemas educativos, comprometiéndose a garantizar el adecuado financiamiento para lograr estos objetivos.

Este capítulo revisa algunos de los principales indicadores de gasto público en educación en la región. Los datos de gasto público educativo que se presentan corresponden principalmente a aquellos recolectados por el Instituto de Estadística de la UNESCO⁵, cuya cobertura es a nivel del gobierno general⁶. En acotadas situaciones, en particular cuando se analiza el gasto público en educación en relación con el gasto público social, se complementa el análisis con datos de gasto a nivel del gobierno central recolectados por la CEPAL siguiendo una clasificación funcional.

A. En promedio, la región cumple con al menos uno de los compromisos acordados en la Declaración de Incheon, pero existe una importante heterogeneidad al interior de la región

La inversión pública en educación juega un rol clave en el logro de los objetivos del ODS 4 para una educación inclusiva y de calidad. En 2015, en línea con este enfoque, la Declaración de Incheon y el Marco de Acción para la Educación 2030 acordó una meta para los países de un gasto educativo entre el 4% y el 6% del producto interno bruto (PIB) o entre el 15% y el 20% del gasto público total. Aunque, en promedio, en 2021, tanto América Latina como el Caribe cumplen con al menos uno de los dos criterios, aún se encuentran alejados del rango superior de ambas metas y, más aún, seis de los dieciocho países que cuentan con información disponible no cumplen con ninguna de las referencias (véase el gráfico 9).

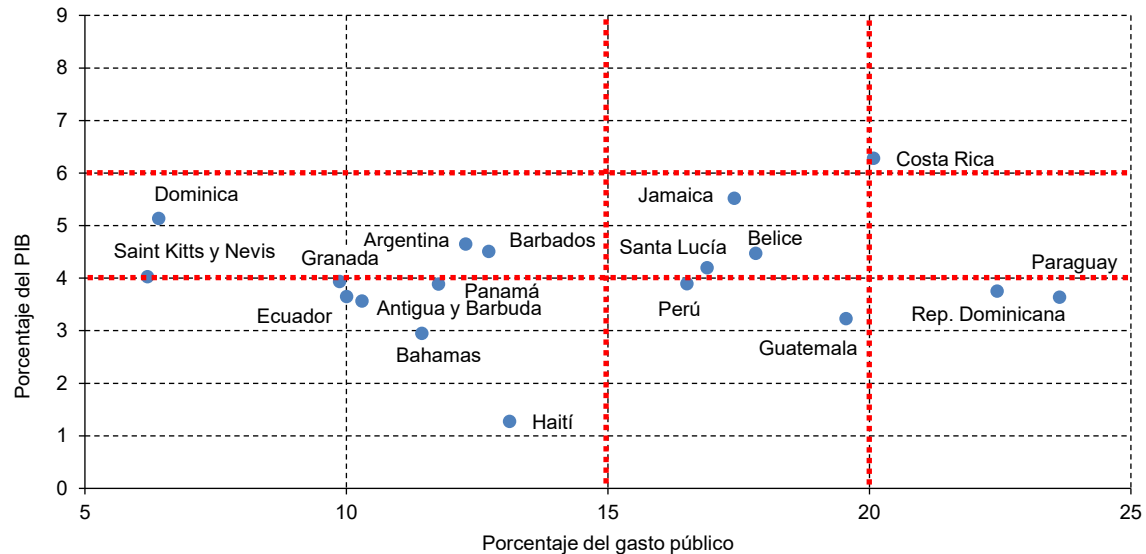
Entre los países con información disponible, Belice, Costa Rica, Jamaica y Santa Lucía cumplen con ambos criterios (cuadrante superior derecho); Antigua y Barbuda, Bahamas, Ecuador, Granada, Haití y Panamá, no cumplen con ninguno (cuadrante inferior izquierdo); Guatemala, Paraguay, Perú y República Dominicana cumplen con el criterio de priorización del gasto público en educación, pero no logran alcanzar el mínimo relacionado con el porcentaje del PIB, lo que da cuenta de un acotado presupuesto fiscal (cuadrante inferior derecho); y Argentina, Barbados, Dominica y San Cristóbal y Nieves, si bien cumplen con el criterio con relación al PIB, aún podrían aumentar la priorización del gasto público en educación en relación con el gasto público total (cuadrante superior izquierdo).

Al analizar los cambios del gasto público en educación con respecto al PIB, es importante considerar que, en un contexto de crisis, el PIB tiende a caer de manera más acelerada que el gasto educativo, ya que este último incluye componentes estructurales que lo hacen menos flexible (como los salarios docentes), por lo que este indicador tendería a aumentar (UNESCO OREALC/UNICEF/CEPAL, 2022). Por otra parte, respecto a la priorización de la educación en el gasto público total, también es importante considerar que, durante la pandemia, en promedio, los países de la región aumentaron relativamente el peso del gasto en protección social y en salud, con el fin de responder a las necesidades inmediatas de la coyuntura económica y sanitaria, lo que afectó negativamente la participación de otros gastos sociales que no estuvieron entre las principales prioridades en los países de la región, como educación (Huepe, Palma y Trucco, 2022).

⁵ Los datos del gasto público educativo en UNESCO-UIS representan el gasto de todos aquellos ministerios y agencias gubernamentales que financian o apoyan programas educativos en el país, entendiendo como gasto educativo al gasto en bienes y servicios educativos básicos, como personal docente, edificios escolares o libros de texto y material didáctico, y bienes y servicios educativos periféricos, como servicios auxiliares, administración general y otras actividades. Se recolectan de la información oficial de los países que se encuentra disponible en presupuestos e informes financieros preparados por los ministerios de finanzas o de educación, y en informes financieros emitidos por establecimientos públicos de educación primaria y secundaria e instituciones de educación superior, entre otros documentos administrativos (como las planillas de sueldos de los docentes) (UNESCO-UIS, 2009).

⁶ Los recursos públicos destinados al sector educativo pueden provenir del presupuesto del gobierno central, de los gobiernos intermedios (provincias o estados, si existieran) y de los gobiernos locales o municipales.

Gráfico 9
América Latina y el Caribe (18 países): gasto público en educación como porcentaje del PIB
y gasto público en educación como porcentaje del gasto público total, cerca de 2022
(En porcentajes)



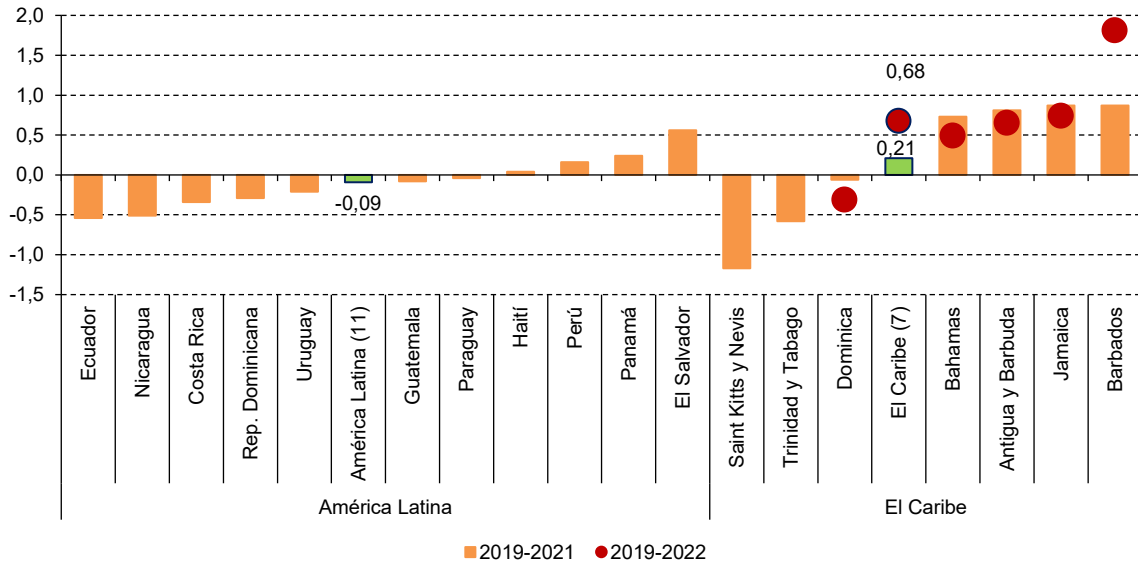
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de UNESCO-UIS.

Nota: Los datos de Argentina y Costa Rica corresponden al 2021 para ambos indicadores; los de Anguila y Curazao corresponden al 2021 para el indicador de gasto respecto al PIB; y los de Guatemala, San Cristóbal y Nieves, Jamaica y Paraguay corresponden al 2021 para el indicador de gasto respecto al gasto total. Los demás datos corresponden al año 2022.

En este contexto, al analizar los datos de la variación del gasto público en educación como porcentaje del PIB (véase el gráfico 10) y del gasto público total (véase el gráfico 11) en forma conjunta en los periodos 2019-2021 y 2019-2022, el panorama en la región es bastante heterogéneo. Entre los países con información disponible, destacan los esfuerzos realizados por El Salvador y Panamá, en América Latina, y Barbados y Antigua y Barbuda, en el Caribe, países que aumentaron considerablemente la participación del gasto público en educación en ambos indicadores (Haití y el Perú también presentan aumentos en ambos indicadores, aunque de magnitudes menores). Por el contrario, Guatemala y Paraguay, en América Latina, y San Cristóbal y Nieves, Trinidad y Tabago, y Dominica, en el Caribe, disminuyeron la participación tanto en el indicador de gasto público con relación al PIB, como en el gasto público en relación con el gasto público total.

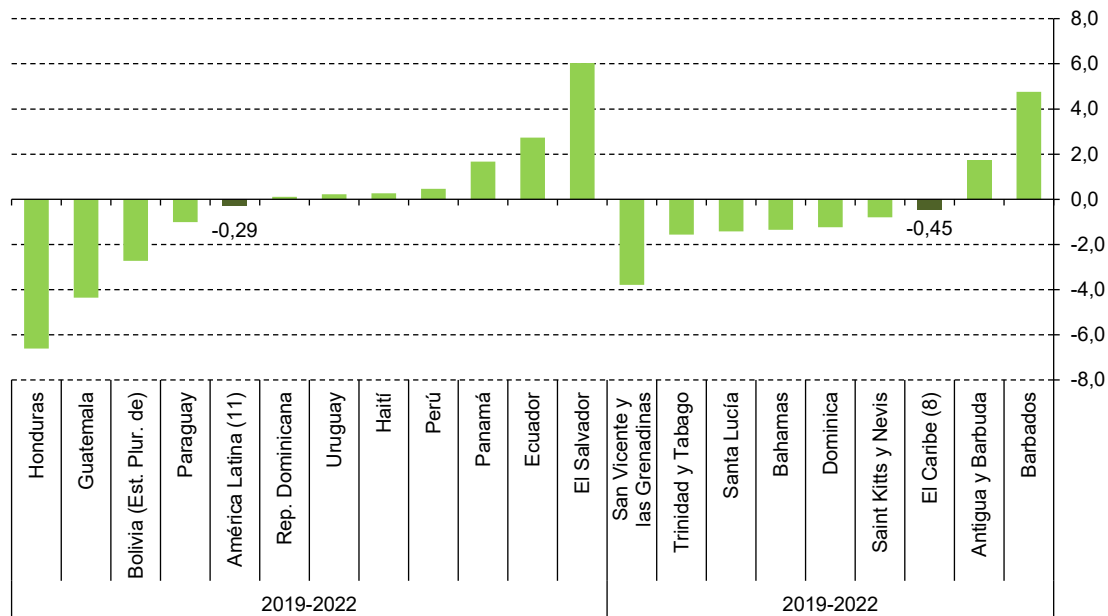
Cuando se analiza el cambio del gasto público total en educación entre 2019 y 2021, también se observa una heterogeneidad de situaciones entre los países que cuentan con información disponible. Sin embargo, con excepción del Perú, todos los países que muestran un aumento del esfuerzo financiero dirigido a educación corresponden a países con relativamente bajo gasto total en educación en 2021 (sobre todo Santa Lucía, el país que evidencia el más alto aumento porcentual) (véase el gráfico 12).

Gráfico 10
América Latina y el Caribe (18 países): variación del gasto público en educación
como porcentaje del PIB, 2019-2021 y 2019-2022
(En puntos porcentuales)



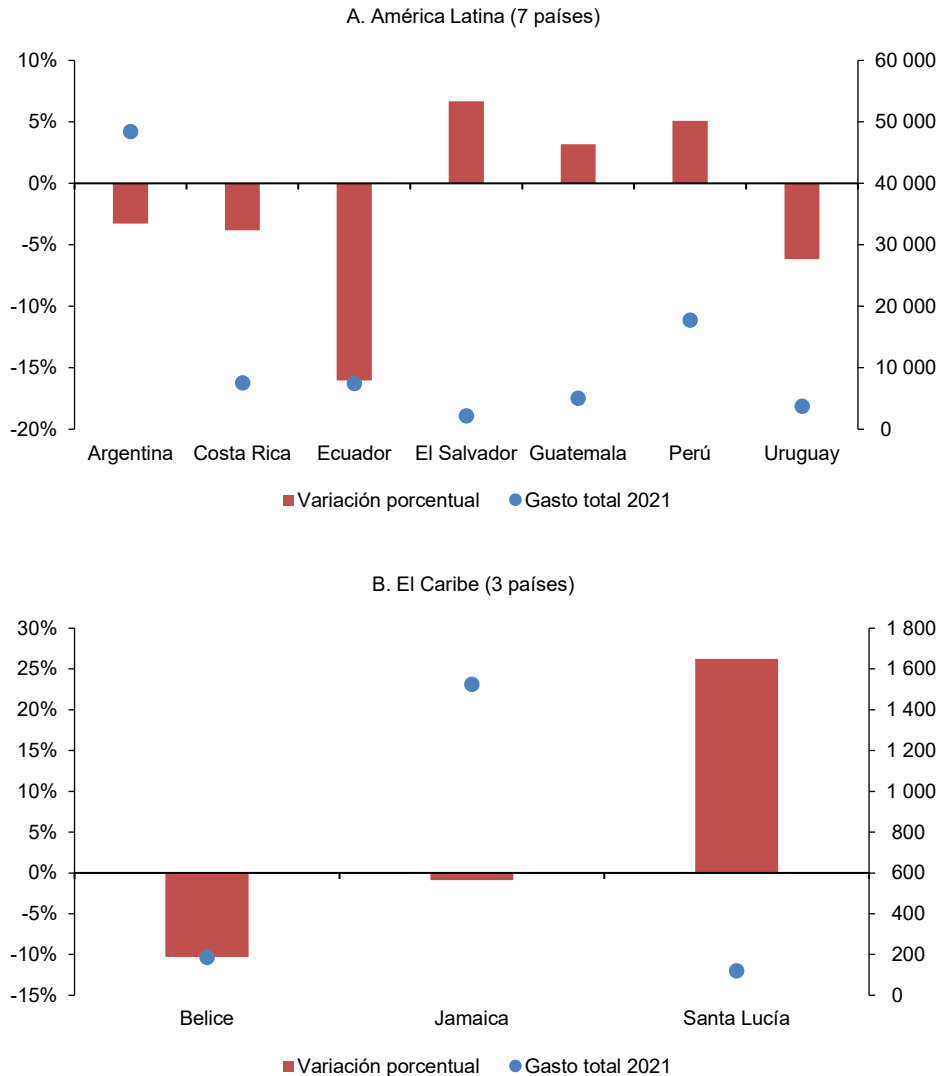
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de UNESCO-UIS.

Gráfico 11
América Latina y el Caribe (19 países): variación del gasto público en educación
como porcentaje del gasto público total, 2019-2022



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de UNESCO-UIS.

Gráfico 12
América Latina y el Caribe (10 países): variación del gasto público total en educación
entre 2019 y 2021, y gasto público total en educación en 2021
(En porcentajes y millones de dólares PPP constantes de 2020)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de UNESCO-UIS.

Nota: El dato pospandemia de Santa Lucía corresponde a 2022.

Para analizar la variación del gasto público en educación tras la pandemia a nivel nacional, es necesario mirar los distintos indicadores en conjunto, ya que cada uno de ellos refleja distintas situaciones y la mirada individual puede inducir malas conclusiones. Si bien hay países como El Salvador y el Perú que evidencian aumentos en los tres indicadores analizados (gasto público en educación total, y como porcentaje del PIB y del gasto público total), existen otros, como Guatemala, Ecuador y Uruguay, que evidencian tendencias distintas⁷.

⁷ Bahamas y República Dominicana también evidencian tendencias distintas cuando se analiza el indicador relativo al PIB y al gasto público total, pero no cuentan con información respecto al gasto público total en educación.

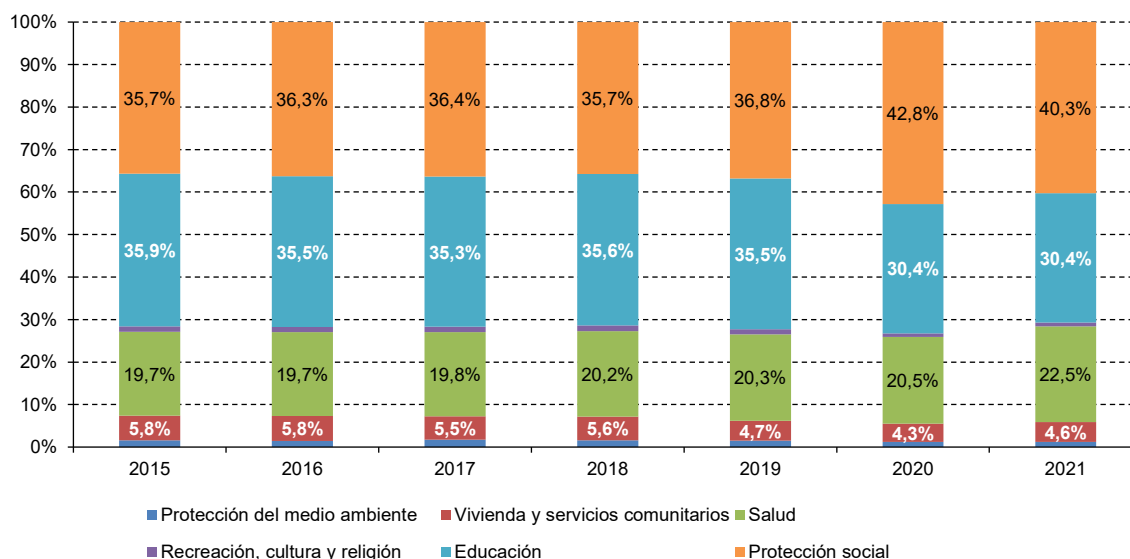
B. En general, la educación tiene una alta priorización en el gasto público social, pero se evidencia una caída en 2021

El gráfico 15 presenta la distribución del gasto público social en distintas funciones. Como se mencionó anteriormente, para el análisis de este indicador se utilizan los datos de gasto publicados por la CEPAL (CEPAL, 2022), que siguen una clasificación funcional, es decir, que consideran dentro del gasto público educativo todos los recursos fiscales destinados al financiamiento de políticas educativas independiente de la institución pública que las ejecute⁸.

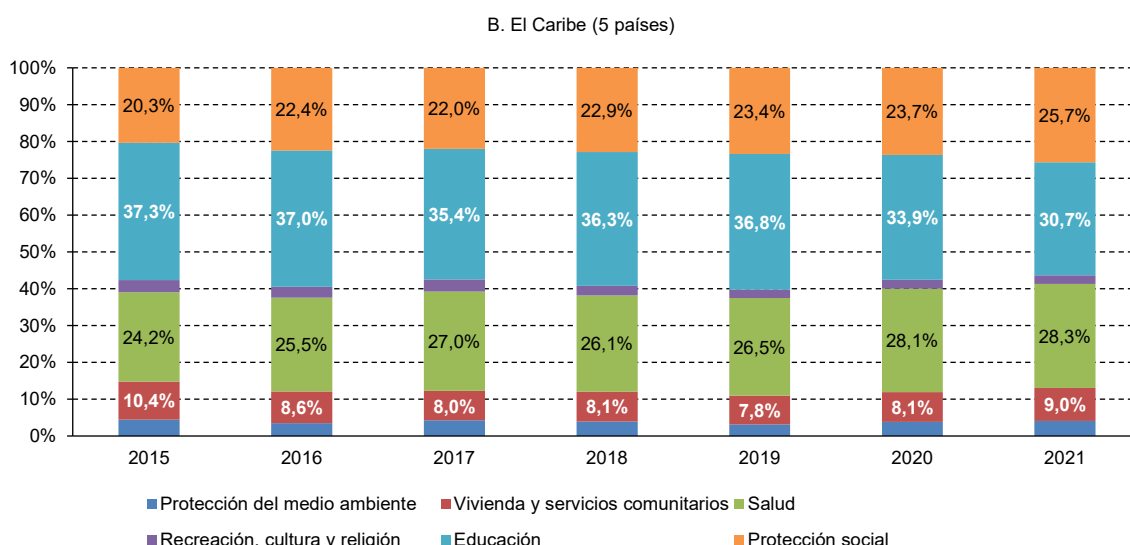
En promedio, en 2021, la educación es la segunda prioridad en el gasto social en América Latina, representando un 30% frente a un 40% de participación de la protección social, y la primera prioridad en los países del Caribe (31% frente a un 26% de protección social) (véase gráfico 13). Aunque, en promedio, el orden de prioridad se ha mantenido relativamente estable en las distintas subregiones de América Latina y el Caribe (véase el gráfico A3), en todas ellas se evidencia una caída en el porcentaje que representa la educación en el gasto público social al comparar 2019 y 2021. En América Latina, esta caída fue de 5,1 puntos porcentuales, mientras que, en el Caribe, fue de 6,1 puntos porcentuales.

Gráfico 13
América Latina y el Caribe (22 países): distribución del gasto público social del gobierno central por funciones, 2015-2021
(En porcentajes del PIB)

A. América Latina (17 países)



⁸ Debido a que la información funcional de gasto suele estar disponible sólo a nivel del gobierno central para la mayoría de los países de la región y no a nivel de gobierno general ni total, es importante destacar que estos gastos tienen una cobertura institucional menor que los datos de UNESCO-UIS, y que, en algunos casos, pueden estar subestimando el esfuerzo educativo de los países.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial de los países. Datos originalmente publicados en CEPAL (2022), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/15-P), Santiago.

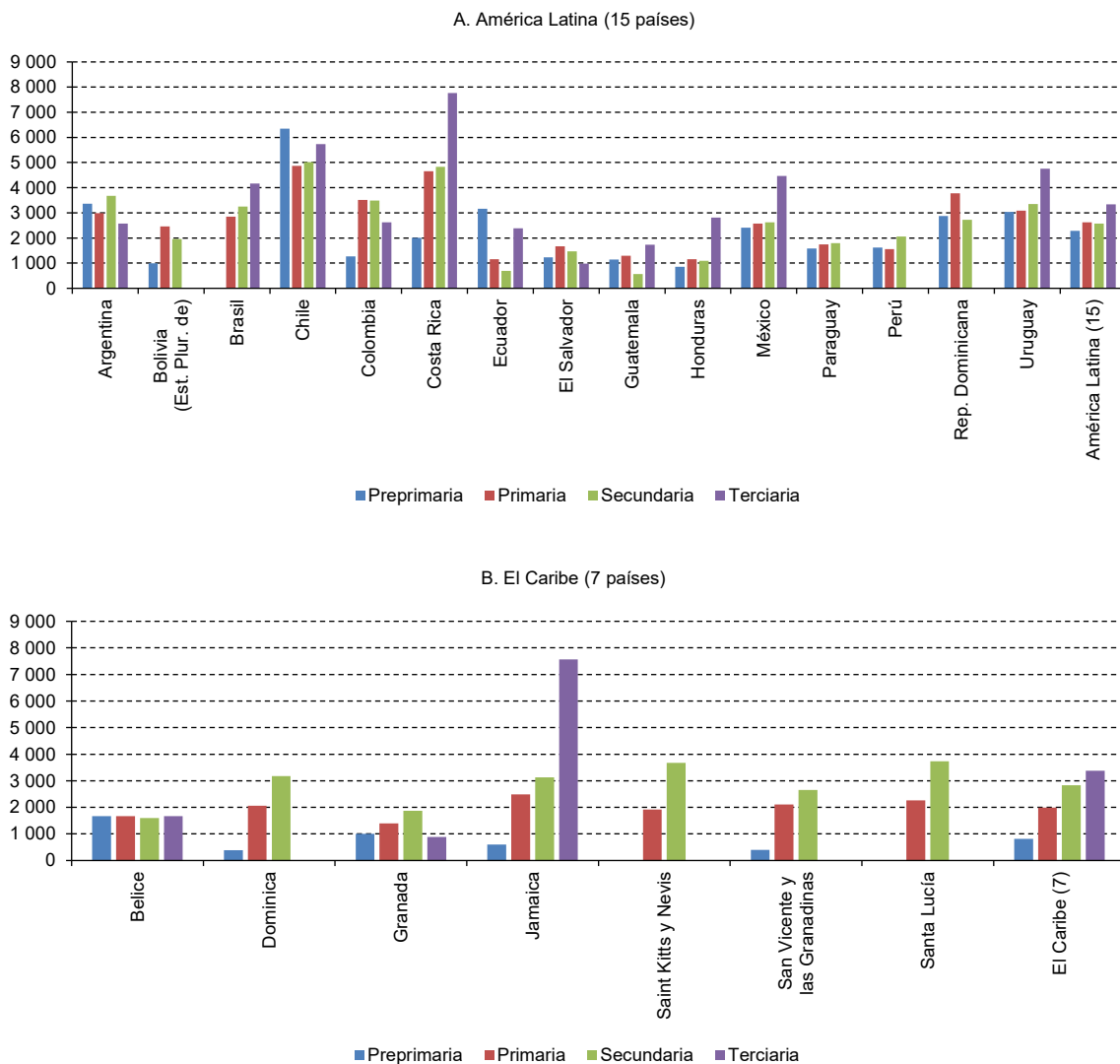
Nota: Promedio simple de 17 países de América Latina, los que luego se subdividen en dos grupos: nueve de América del Sur (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay), y seis de Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) más México y República Dominicana; y cinco países del Caribe (Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago).

La caída de la participación de la educación en el gasto público social se relaciona con el aumento de la priorización otorgada a otras funciones sociales. Entre 2019 y 2021, en América Latina, la participación de la protección social en el gasto público social aumentó 3,5 puntos porcentuales; mientras que el aumento en salud fue de 2,2 puntos porcentuales. En el Caribe, la función de protección social aumentó su participación en 2,3 puntos porcentuales; la salud, en 1,8 puntos porcentuales; y la función de vivienda y servicios comunitarios, en 1,2 puntos porcentuales. Los datos muestran que la educación no estuvo entre las prioridades sociales de los gobiernos en el contexto de la pandemia de COVID-19, a pesar de que, en promedio, la región fue la que mantuvo los centros educativos cerrados por un mayor periodo de tiempo.

C. El gasto público en educación por estudiante es bajo, especialmente en preprimaria, en comparación con economías más desarrolladas

Al analizar el gasto público en educación por matrícula y nivel en los países con información disponible, aunque con patrones de gasto distintos por nivel, destacan países como Chile y Costa Rica, en América Latina, y Jamaica, en el Caribe, por sus relativamente altos niveles de inversión educativa por estudiante. Mientras que Chile invierte relativamente más en los niveles preprimario y terciario (aunque también presenta una alta inversión en primaria y secundaria, en relación con los otros países de la región), Costa Rica y Jamaica exhiben una baja inversión relativa en el nivel preprimario y una inversión por estudiante considerablemente alta en la educación terciaria con relación al resto de los países de la región (véase el gráfico 14). Habiendo dicho esto, es importante destacar que los datos se presentan a nivel de estudiante y no a nivel de persona en edad escolar, por lo que un país con baja cobertura en determinado nivel aparecería con un gasto por estudiante considerablemente mayor que al analizar el gasto por persona. Este podría ser el caso de Jamaica, país que, según los datos disponibles en UNESCO-UIS, ha disminuido su matrícula en educación terciaria cerca de 50% entre 2015 y 2021.

Gráfico 14
América Latina y el Caribe (22 países): gasto promedio del gobierno general por estudiante matriculado,
por nivel y país, 2021 o último año disponible
(En dólares PPP de 2020)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de UNESCO-UIS.

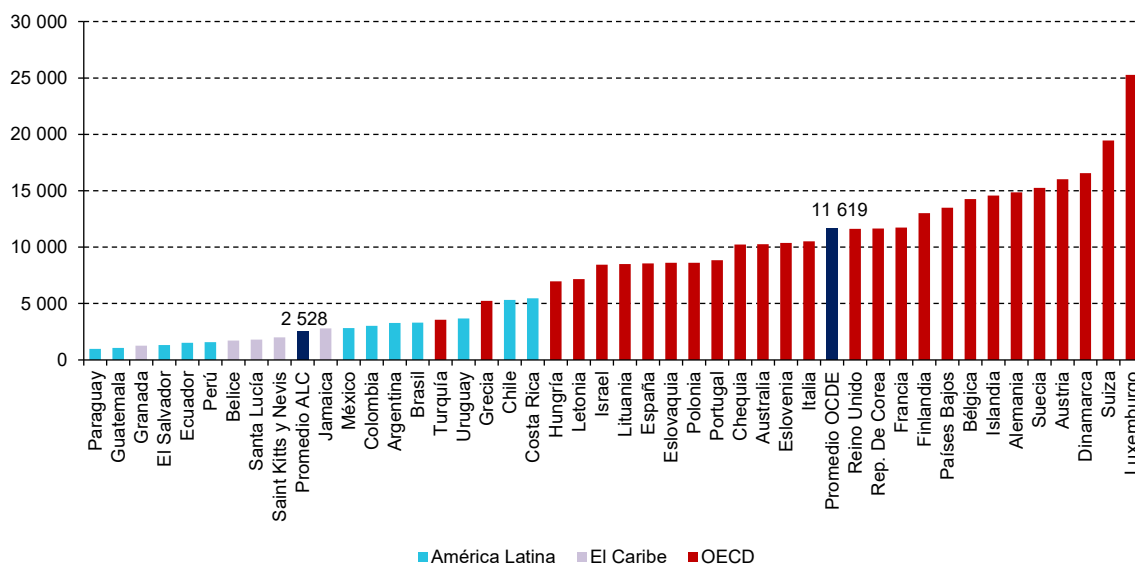
Nota: Los datos corresponden a 2022 en el caso de República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Perú, Belice y Santa Lucía; 2020 en el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, México y Dominica; a 2017 en el caso de Granada; a 2015 en los casos de Saint Kitts y Nevis y San Vicente y las Granadinas y a 2013 en el caso de Honduras. Los datos de gasto de gobierno en educación terciaria corresponden a 2020 en los casos de Ecuador, El Salvador y Guatemala y a 2019 en el caso de Costa Rica. Los datos de América Latina y el Caribe corresponden al promedio simple de los países analizados.

En total, 10 de los 19 países que cuentan con información invierten menos en la educación preprimaria que en cualquier otro nivel educativo. Dada la baja inversión pública en este nivel, en general, los hogares de la región se ven empujados a atender esta necesidad con sus propios recursos, lo que se refleja en la alta participación del sector privado en la preprimaria (UNESCO OREALC/UNICEF/CEPAL, 2022). La subinversión en este nivel provoca dos efectos perversos: por un lado, niñas y niños de hogares de mayores ingresos exhiben mayores niveles de cobertura, lo que repercute en mayores

brechas de aprendizaje en niveles posteriores; y, por otro, induce a un gasto fuertemente regresivo, en tanto los hogares de menores ingresos que desean acceder a este nivel educativo se ven obligados a destinar un mayor porcentaje de sus ingresos que hogares de mayores recursos.

En el gráfico 15 se observa que, en comparación con países con economías más desarrolladas, el gasto público por matrícula en los países de América Latina y el Caribe es bajo y este sería aún más bajo al comparar el gasto por población en edad escolar, dada la menor cobertura educativa en la región. Tanto Chile como Costa Rica, los dos países que más invierten en la región, se encuentran a la izquierda de la distribución en relación con el resto de los países de la OCDE (con excepción de Turquía y Grecia). Y, en promedio, los países de la OCDE invierten 4,6 veces más de lo que invierten los países de América Latina y el Caribe para los que se cuenta con información.

Gráfico 15
América Latina y el Caribe (17 países), y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (27 países):
gasto público en educación por estudiante matriculado por país, 2020 o último año disponible
(En dólares PPP constantes de 2020 por matrícula)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de UNESCO-UIS.

Nota: Los datos corresponden a 2022 para Belice; para Argentina, Jamaica y Uruguay a 2021; para Costa Rica y Grecia a 2019; para Granada y Perú a 2017; para San Cristóbal y Nieves a 2015; y para Santa Lucía y Brasil a 2011.

D. Se requiere una mayor inversión tanto en remuneraciones como en capital

La distribución del gasto público en educación en la región por objeto o naturaleza es similar entre los distintos niveles educativos, siendo levemente mayor el peso de los gastos en capital en la educación terciaria (9,5% en 2019, frente a 6,3%, 5,4% y 5,2% en preprimaria, primaria y secundaria, respectivamente), y de los gastos corrientes no destinados a salarios en la educación preprimaria y terciaria (en 2019, 20,3% en preprimaria y 23,9% en terciaria, frente a 17,1% y 18,0% en primaria y secundaria, respectivamente) (UNESCO OREALC/UNICEF/CEPAL, 2022). Con todo, los gastos corrientes correspondientes a salario de personal son los que exhiben una mayor proporción en todos los niveles educativos, con valores que oscilan entre el 76,9% en secundaria y 66,6% en terciaria en 2019

(estos valores corresponden a 73,4% en preprimaria y 77,4% en primaria) (UNESCO OREALC/UNICEF/CEPAL, 2022). La mayor participación de las remuneraciones del personal en el gasto público en educación es algo esperable dada la centralidad de los docentes en los procesos de enseñanza y aprendizaje, observándose distribuciones similares en países con economías más desarrolladas (Huepe, Palma y Trucco, 2022).

Respecto a su evolución en la década pasada, en el período 2010-2014 se observa un incremento de los gastos de capital en todos los niveles educativos, con variaciones de dos puntos porcentuales aproximadamente. Sin embargo, en el siguiente quinquenio (2015-2019) se exhibe una reducción de esta participación en proporciones mucho mayores, siendo las cifras de 2019 las más bajas de la última década. Por el contrario, la participación de gastos corrientes no vinculados con el pago de salarios experimenta un aumento sostenido en casi todos los niveles (con excepción del nivel terciario), en especial en la educación secundaria (UNESCO OREALC/UNICEF/CEPAL, 2022).

Entre 2019 y 2020, esta tendencia se mantuvo en siete de los nueve países para los que se cuenta con información (aunque marginalmente en el Uruguay), siendo las excepciones Barbados y Costa Rica, en donde se evidencia un aumento de los gastos relacionados con el salario del personal (véase el gráfico A4). Lo anterior está en línea con la encuesta implementada por UNESCO, UNICEF, la OCDE y el Banco Mundial, a inicios de 2021, en la que el 42% de los países informa que, para ese año, estaban previendo un incremento de los recursos educativos, los que estarían principalmente enfocados en alimentación escolar, transferencias de efectivo condicionadas y otro tipo de apoyo a los estudiantes, como becas o subsidios (UNESCO OREALC/UNICEF/CEPAL, 2022). Los cambios en la distribución por objeto implementados en el contexto de la pandemia no necesariamente corresponden a variaciones estructurales, sino probablemente reflejan a esfuerzos acotados en el tiempo para responder a una situación coyuntural.

Con todo, los datos muestran que los recursos humanos (docentes) concentran la mayor parte del presupuesto educativo. Sin embargo, considerando que los docentes juegan un rol central en los procesos de enseñanza y aprendizaje, y que se requiere revalorizar y profesionalizar su rol para llevar a cabo la transformación educativa necesaria para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo (CEPAL, 2022), los países enfrentan el desafío no sólo de ampliar los recursos dirigidos a la inversión educativa en capital, sino también en asegurar salarios adecuados y condiciones de trabajo decente para sus educadores. Los países que han logrado avanzar en el camino hacia un desarrollo sostenible, han posicionado la profesión docente como una carrera altamente atractiva y de excelencia (véase el recuadro 1).

Respecto a la inversión en capital, como ha sido señalado por los países en la Declaración Mundial sobre la Conectividad para la Educación de Rewired (UNESCO, 2021), uno de los grandes desafíos de la región es avanzar en el financiamiento necesario para la transformación digital de los sistemas educativos. Este esfuerzo sobrepasa al sector educativo y requiere de la articulación de distintos sectores de política pública y de actores tanto públicos como privados con el fin de garantizar la conectividad de toda la población y su acceso a recursos digitales de enseñanza y aprendizaje de primera calidad. Además de la inversión en materiales, obras públicas, equipamientos y recursos para universalizar la conectividad efectiva y poner a disposición plataformas de aprendizaje en línea y otros contenidos digitales, la transformación digital de la educación necesita una mayor inversión en formación y profesionalización del rol docente, con el fin de que estos cuenten con las capacidades, conocimientos, flexibilidad y autonomía necesarios para desarrollar las competencias que sus estudiantes requieren para desenvolverse de manera efectiva en un mundo crecientemente digital, respondiendo, al mismo tiempo, a sus necesidades particulares (Huepe, Palma y Trucco, 2022).

Una insuficiente inversión educativa se refleja en salarios inadecuados y en una inversión insuficiente en infraestructura, equipamiento y otros servicios asociados. Para poder llevar a cabo las acciones que permitan continuar con los avances en términos de acceso y finalización experimentados en la región durante las últimas décadas, y mejorar la calidad y pertinencia educativa para preparar adecuadamente a las nuevas generaciones para enfrentar los desafíos del siglo XXI, los países requieren invertir más y mejor en educación.

Para salir de la trampa de bajo crecimiento y alta desigualdad que caracteriza a la región, así como preparar a las personas para que puedan vivir vidas plenas y productivas, los países requieren posicionar a la educación en el corazón de las estrategias de desarrollo social inclusivo, base fundamental para el desarrollo sostenible. Esto implica, por un lado, profesionalizar el rol docente, asegurando salarios atractivos y condiciones de trabajo decente, y, por otro, asegurar centros educativos inclusivos que cuenten con la infraestructura y el equipamiento necesarios para implementar una educación para el futuro. Por lo tanto, es necesario que la región destine más recursos a la educación, asegurando eficiencia y equidad en sus mecanismos de asignación, así como la sostenibilidad financiera necesaria para implementar políticas sostenidas en el tiempo que se encuentren alineadas con las estrategias de desarrollo de cada país.

III. ¿Cuánto se necesita invertir para avanzar en los compromisos del ODS 4?

El presente capítulo busca dimensionar las necesidades de inversión para avanzar hacia los acuerdos nacionales relacionados con el cumplimiento de las metas del ODS 4 en la Agenda 2030. Se estima y analiza el grado de avance de los compromisos, y se dimensiona cuánto costaría alcanzar las metas de cobertura educativa en los niveles de preprimaria, primaria y secundaria para el grupo de países de América Latina y el Caribe que cuentan con información disponible. La estimación se basa en las metas nacionales acordadas, los niveles de cobertura previo a la pandemia y las brechas resultantes en cada caso. Si bien este ejercicio es una estimación acotada y simplificada del esfuerzo financiero requerido en educación, ilustra la necesidad de implementar esfuerzos financieros continuos en el tiempo con el fin de asegurar la sostenibilidad financiera de políticas educativas orientadas al logro de objetivos de mediano plazo.

El capítulo se organiza en cuatro secciones. La primera sección muestra los compromisos nacionales asumidos por los países; la segunda, identifica las brechas existentes en relación con los valores de referencia; y la tercera, dimensiona las necesidades fiscales, contemplando las heterogeneidades existentes en los países de la región; y la cuarta, finaliza con algunas reflexiones finales y destacando la importancia de asegurar la sostenibilidad financiera de las inversiones educativas en la región.

A. Compromisos nacionales asumidos por los países en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

El ODS 4 busca garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todas y todos. Para monitorear el avance de la Agenda Educativa 2030 se ha definido una serie de metas (véase el cuadro 2) e indicadores de referencia que fueron estructurados en el Marco de Acción para la Educación 2030⁹. Los indicadores correspondientes

⁹ Para más detalles véase el Marco de monitoreo del ODS 4 disponible en https://tcg.uis.unesco.org/wp-content/uploads/sites/4/2023/02/SDG4_indicator_list_2023_02_28.pdf.

a cada meta se relacionan con la asistencia a la educación en la primera infancia; las tasas de exclusión escolar; las tasas de finalización; las brechas de género en las tasas de finalización; las tasas mínimas de competencia en lectura y matemáticas; la capacitación de los docentes; y el gasto público en educación.

Cuadro 2
Metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4

1.a.	De aquí a 2030, garantizar una movilización significativa de recursos procedentes de diversas fuentes, incluso mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, para que implementen programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones
4.1.	De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la educación primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos
4.2.	De aquí a 2030, 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 educación primaria
4.3.	De aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la educación universitaria
4.4.	De aquí a 2030, 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.	De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la educación 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.	De aquí a 2030, 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.	De aquí a 2030, 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	De aquí a 2020, 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 educación 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	De aquí a 2030, 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

Fuente: Marco de monitoreo del ODS 4 disponible en https://tcg.uis.unesco.org/wp-content/uploads/sites/4/2023/02/SDG4_indicator_list_2023_02_28.pdf.

El informe de síntesis 2014 del Secretario General de las Naciones Unidas destacó la importancia de que los países "adopten una cultura de responsabilidad compartida para garantizar que las promesas se conviertan en acciones cumplidas", basadas en "normas universales acordadas, compromisos globales, reglas y evidencias compartidas, acción colectiva y referencia para el progreso". Se llamó a un "nuevo paradigma de responsabilidad basado en la apropiación nacional, una participación amplia y plena transparencia" (UNESCO, 2022, pág. 4).

El párrafo 28 del Marco de Acción para la Educación 2030 instó a los países a establecer "referencias intermedias apropiadas (...) para abordar el déficit de responsabilidad asociado con los objetivos a largo plazo". Se busca que esos valores de referencia definan las contribuciones determinadas a nivel nacional con el objetivo común de alcanzar las metas globales de educación. A su vez, los valores de referencia permiten que el seguimiento del progreso sea específico para cada contexto, reconociendo los puntos de partida y los planes del sector educativo de los países, y ayudando a vincular sus agendas nacionales de educación con las agendas regionales y globales. En 2021, dos tercios de los países se comprometieron a alcanzar valores objetivos para 2025 y 2030 en al menos algunos de los indicadores de referencia (UNESCO, 2022, págs. 4-5).

Si bien los puntos de referencia podrían fijarse para cada meta, se sugirió definir un conjunto más limitado de indicadores con el objetivo de concentrar la atención. En consecuencia, se establecieron siete indicadores de referencia del sector educativo para 2020 y 2030 en un ejercicio participativo que contempló los siguientes criterios (UNESCO, 2022, pág. 9):

- *Disponibilidad de datos:* es necesario que haya datos disponibles para la gran mayoría de países. Sin datos suficientes, no es posible obtener una línea de base ni tendencias sólidas para inferir qué tasa de progreso es razonable, y a qué nivel, por el contrario, se socavaría la capacidad de estos indicadores para cumplir el doble objetivo de aprendizaje entre homólogos y rendición de cuentas.
- *Tendencia histórica clara o meta prevista:* los indicadores de referencia del ODS 4 se clasifican en las siguientes tres categorías que no son excluyentes: países en los que se ha observado un avance del 0% al 100%; países con un compromiso explícito con la equidad, sin brechas entre las niñas y los niños; y países que han acordado un margen deseado, por ejemplo, en el caso del gasto público.
- *Pertinencia de las políticas:* a fin de garantizar la adopción del proceso, todos los países, incluso los más avanzados, deberían estar motivados para conseguir avanzar en al menos uno de los indicadores de referencia.

Respecto a los siete indicadores de referencia (*benchmarks*) aprobados para dar seguimiento al avance del ODS 4, al estar muchos de ellos desglosados, principalmente por nivel de educación, para su seguimiento se configura un total de 20 puntos de referencia (véase el cuadro 3)¹⁰.

Cuadro 3
Indicadores de referencia del ODS 4

Esferas temáticas	Indicadores	Desgloses	
Primera infancia	Tasa de participación un año antes de la enseñanza primaria	1	<i>Sin desgloses</i>
Educación escolar	Tasa de niños o adolescentes fuera de la escuela	3	Edad escolar de i) primaria, ii) Secundaria baja y iii) Secundaria alta
	Tasa de finalización	3	1) Primaria, ii) Secundaria baja y iii) Secundaria alta
	Brecha de género en la tasa de finalización de la educación secundaria alta	1	<i>Sin desgloses</i>
	Nivel mínimo de competencias	6	i) Primeros grados, ii) al final de la enseñanza primaria y iii) al final de secundaria baja, en a) lectura y b) matemática
Calidad	Docentes con las calificaciones mínimas requeridas	4	1) Preescolar, ii) primaria, iii) Secundaria baja y iv) Secundaria alta
Financiación	Gasto público en educación	2	i) Como porcentaje del gasto público total y ii) como porcentaje del producto interno bruto
Total indicadores de referencia		20	

Fuente: UNESCO (2022).

¹⁰ Mientras este documento estaba en elaboración se debatía la incorporación de un octavo indicador de referencia relacionado con la conectividad en las escuelas, medido como proporción de las instituciones educativas con acceso a Internet con fines pedagógicos. Ello agregaría cuatro nuevos puntos de referencia al seguimiento, totalizando en 24 puntos intermedios para 2025 y 24 finales para 2030.

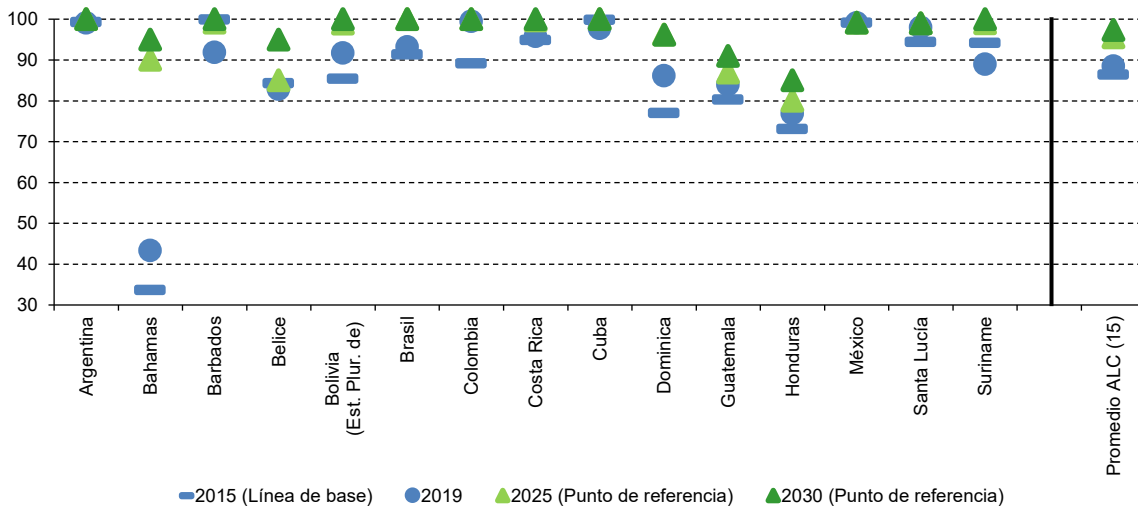
B. Brechas para alcanzar las metas nacionales (ODS 4) en América Latina y el Caribe

Para dimensionar el costo de alcanzar las metas nacionales del ODS 4, se trabaja con aquellos países de América Latina y el Caribe que cuentan con información disponible en cada uno de los indicadores analizados. Se circunscribe el análisis a los indicadores de participación (cobertura) en los niveles de preprimaria, primaria y secundaria. Más allá de la disponibilidad de información comparable entre países que justifica el recorte propuesto, el acceso educativo constituye una condición básica para lograr la escolarización, imprescindible para aspirar a la finalización y el desarrollo de competencias mínimas. Los indicadores de referencia relacionados con la finalización de los estudios, las brechas de género, el nivel mínimo de competencias y la calificación de los docentes exceden al alcance de este análisis y requieren relevamientos adicionales en cada caso. En este sentido, el ejercicio estima los esfuerzos mínimos de sostenibilidad financiera de la educación que se requieren implementar en los países de la región para avanzar hacia una educación inclusiva.

En primer lugar, se busca identificar la magnitud de las brechas existentes a partir de la comparación entre los *benchmarks* nacionales definidos para 2030 y los niveles correspondientes a la línea de base (2019 o último año anterior disponible) en cada país.

Considerando los países con información disponible, la participación en el último año de la educación preprimaria¹¹ en América Latina y el Caribe partió de una base de 86,4% en 2015 y se incrementó en 2,1 puntos porcentuales hasta 2019, alcanzando 88,5% (véase el gráfico 16). No obstante, algunos países como Barbados, Belice, Cuba y Suriname exhiben retrocesos en la participación, lo que puede relacionarse con las dificultades para incrementar la cobertura partiendo de niveles elevados.

Gráfico 16
América Latina y el Caribe (15 países): tasa de participación en el último año de la enseñanza preprimaria, 2015, 2019, 2025 y 2030
 (En porcentajes)



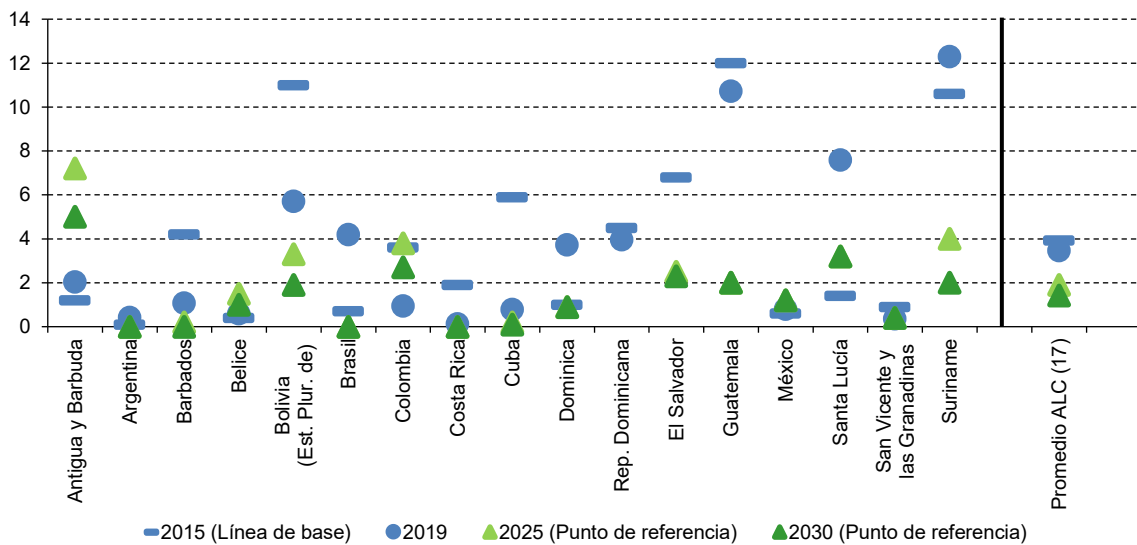
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos UNESCO-UIS e información de *benchmarks* y líneas de base en UNESCO (2022).
 Nota: El promedio corresponde a media simple de los 15 países para los que se cuenta con información disponible.

¹¹ El indicador utilizado para esta medición es la tasa de participación un año antes del comienzo de la enseñanza primaria en cada país.

La referencia promedio señalada por este grupo de países para 2025 y 2030 alcanza a 95,7% y 97,4%, respectivamente. Si se mantiene el ritmo de mejora observado entre 2015 y 2019 (equivalente a aproximadamente 0,5 puntos porcentuales promedio anual) se requerirán 17 años para alcanzar las referencias establecidas. Por tanto, el logro de los niveles de referencia establecidos para 2025 y 2030 para el nivel preprimario requiere de una intensificación de los esfuerzos realizados hasta el momento. Además, debe considerarse que dicho ritmo de mejora muy posiblemente se redujo durante 2020 y 2021, debido a la irrupción de la pandemia de COVID-19, la que afectó la asistencia escolar en todo el mundo, en especial, en el nivel de educación preprimaria.

En los niveles de enseñanza primaria, secundaria baja y secundaria alta, la participación educativa se mide a través de las tasas de niñas, niños o adolescentes fuera de la escuela. En el caso de la educación primaria, considerando los países con información disponible, se observa una evolución favorable entre 2015 y 2019, alcanzando los países este último año, en promedio, una tasa de niñas y niños fuera de la escuela de 3,5% (véase el gráfico 17). La reducción experimentada alcanza a 0,4 puntos porcentuales que equivalen al 15% del nivel observado en 2015.

Gráfico 17
América Latina y el Caribe (17 países): tasa de niñas y niños fuera de la escuela
en la enseñanza primaria, 2015, 2019, 2025 y 2030
(En porcentajes)

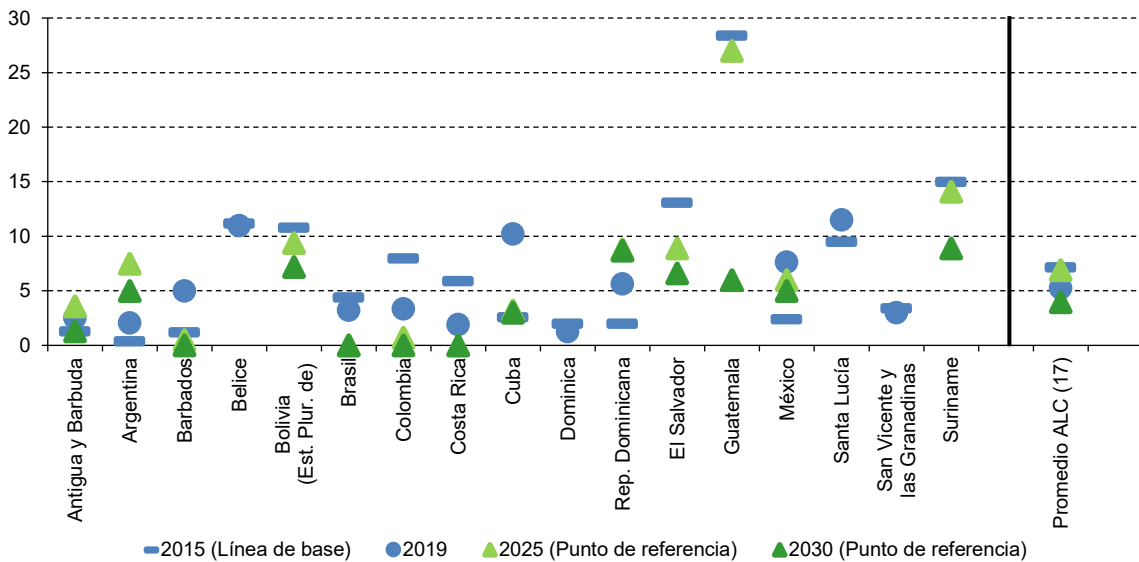


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos UNESCO-UIS e información de *benchmarks* y líneas de base en UNESCO (2022).
 Nota: Promedio simple de los 17 países para los que se cuenta con información disponible.

El ritmo de reducción experimentado durante el período bajo análisis (0,1 puntos porcentuales promedio por año entre 2015 y 2019) indica que, de no intensificar las estrategias para reducir la inasistencia escolar en este nivel de educación, se requerirán 19 años más para achicar la tasa en 1,9 puntos porcentuales adicionales y alcanzar la meta de referencia de 1,4% de niñas y niños fuera de la educación primaria establecida por este conjunto de países para 2030. Algunos países como Antigua y Barbuda, Belice, San Vicente y las Granadinas, en el Caribe, y Colombia, El Salvador y México, en América Latina, ya alcanzaron los niveles de cobertura primaria de referencia propuestos para 2030. Otros como Cuba, la Argentina y Costa Rica están cerca de alcanzarlos, pero el Brasil, el Estado Plurinacional de Bolivia y Suriname, en América del Sur, y Guatemala, la República Dominicana y Santa Lucía, en América Central y el Caribe, exhiben brechas significativas.

La cobertura en la enseñanza secundaria baja muestra progresos aún más significativos en los países sobre los que se cuenta con información actualizada (véase el gráfico 18). En promedio, para el conjunto de países analizados, la tasa de adolescentes fuera de la escuela secundaria baja se redujo de 7,2% a 5,3% entre 2015 y 2019, representando un avance mayor al previsto para 2025. El ritmo de reducción cercano a 0,5 puntos porcentuales por año entre 2015 y 2019 sugiere que, de mantenerse esta evolución se hubiese podido alcanzar la meta de 4% de niñas y niños fuera de la educación secundaria baja, señalada como referencia para 2030 por estos países, en 2022 (3 años posteriores a 2019), anticipando el plazo necesario para su cumplimiento. Sin embargo, es importante destacar que incluir a los estudiantes que aún se mantienen fuera de la escuela requiere necesariamente esfuerzos adicionales que de no implementarse podrían ralentizar la evolución positiva de la cobertura hasta aquí analizada. Además, la referencia promedio de este grupo de países seleccionados podría modificarse para reducir aún más la proporción de adolescentes fuera de la escuela, llevando la referencia al promedio regional relevado por UNESCO para el total de los países de la región, que alcanza a 2,7% para 2030 (UNESCO, 2022).

Gráfico 18
América Latina y el Caribe (17 países): tasa de adolescentes fuera de la escuela
en la enseñanza secundaria baja (2015, 2019, 2025 y 2030)
(En porcentajes)

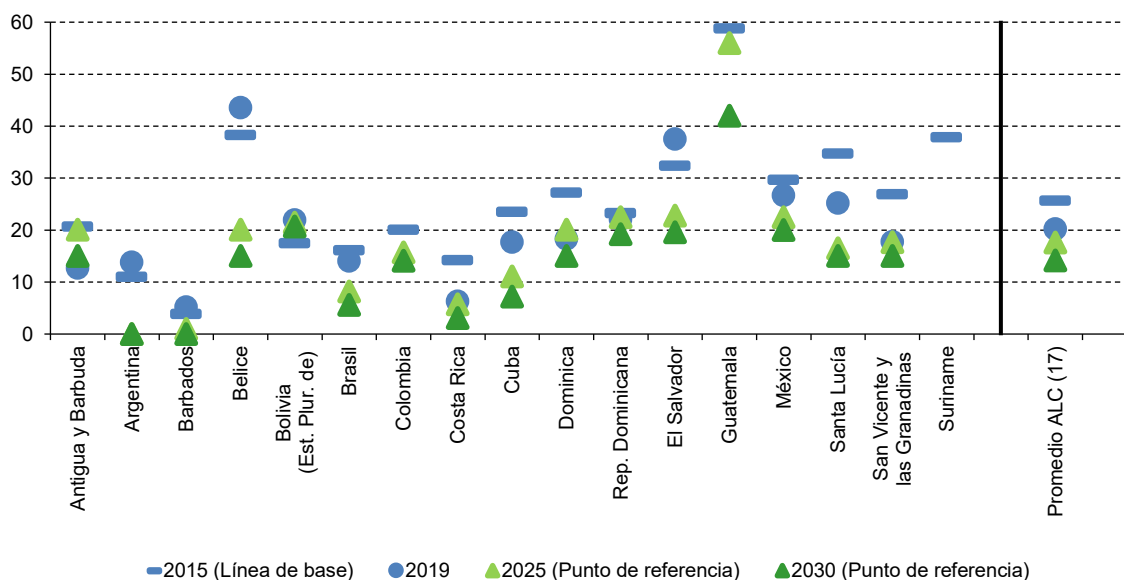


Nota: Promedio simple de los 17 países para los que se cuenta con información disponible.

Si bien el nivel de secundaria alta exhibe avances significativos, también presenta desafíos mucho más amplios que los de los niveles anteriores (véase el gráfico 19). Considerando los países con información disponible, el promedio simple de la tasa de adolescentes fuera de la escuela en 2015 alcanzó 25,7% y se redujo a 20,2% en 2019, representando una caída de 5,5 puntos porcentuales en 5 años (1,4 puntos de reducción promedio anual). Para alcanzar la referencia de 17,6% y 14,2% señaladas por estos países para 2025 y 2030 respectivamente se requeriría una reducción adicional de 2,6 puntos porcentuales para 2025 y 3,4 adicionales para 2030. Manteniendo el ritmo de reducción observado entre 2015 y 2019 (1,4 puntos porcentuales promedio anual), los datos sugieren que los países habrían alcanzado el cumplimiento de la referencia de 2025 en 2021 y en 2024 a la meta señalada para 2030. Sin embargo, una vez más, es importante destacar la dificultad de sostener el ritmo de reducción cuando la

cobertura es relativamente alta, así como el hecho de que la selección de países analizada podría incrementar la exigencia de los valores de referencia, llevándolos al promedio regional que en América Latina y el Caribe alcanza a 13,9% para 2025 y a 11,5% para 2030 (UNESCO, 2022).

Gráfico 19
América Latina y el Caribe (17 países): tasa de adolescentes fuera de la escuela en la enseñanza secundaria alta, 2015, 2019, 2025 y 2030
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos UNESCO-UIS e información de *benchmarks* y líneas de base en UNESCO (2022).
Nota: Promedio simple de los 17 países para los que se cuenta con información disponible.

C. Estimación de los recursos financieros necesarios para alcanzar las metas nacionales de cobertura educativa en 2030

Para dimensionar los recursos financieros necesarios para reducir la tasa de niñas, niños y adolescentes fuera de la escuela, se propone partir de los niveles de cobertura y de la inversión vigentes en cada país, estimando sobre esa base los costos de ampliación de la cobertura a los niveles establecidos como puntos de referencia.

En los cuadros 4, 5, 6 y 7 se incluye la estimación de costos realizada para cada nivel educativo sobre los que se tiene información disponible (preprimaria, primaria, secundaria baja y secundaria alta), realizada con datos disponibles en términos de acceso e inversión en el nivel correspondiente. El ejercicio asume que la necesidad de recursos adicionales para incorporar nuevos estudiantes es constante en relación con las erogaciones vigentes, y que no existen dificultades adicionales para lograr la asistencia escolar de niñas, niños y adolescentes que actualmente están fuera del sistema educativo. Este es, sin duda, un supuesto fuerte, en el sentido de que es de esperar que la incorporación de estudiantes excluidos de los sistemas educativos requiere esfuerzos adicionales significativos dirigidos, por ejemplo, a fortalecer el vínculo con la escuela y a realizar las inversiones en docentes e infraestructura requeridas para acomodar un mayor número de estudiantes. En este sentido, y considerando además que la estimación no incluye el impacto de la pandemia, el ejercicio presenta una estimación de los esfuerzos mínimos de sostenibilidad financiera de la educación que se requieren

implementaren la región para universalizar el acceso a la educación escolar (desde un año antes de la preprimaria hasta la secundaria alta)¹².

Cuadro 4
América Latina y el Caribe (8 países): estimación de costos para ampliar la tasa de niñas y niños que participan en el último año de la enseñanza preprimaria

País	Tasa de participación 2019 B	Tasa de participación 2030 (Punto de referencia)	Incremento de cobertura necesario (*) A	Inversión anual 2019 (En porcentajes del PIB) C	Costo anual (En porcentajes del PIB de 2019) (**) D=(C/B)*A
Argentina	99,05	100,00	0,95	0,50	0,0048
Belice	82,81	95,00	12,19	0,28	0,0407
Bolivia (Estado Plurinacional de)	91,71	100,00	8,29	0,40	0,0362
Colombia	99,45	100,00	0,55	0,26	0,0015
Costa Rica	95,72	100,00	4,28	0,28	0,0124
Dominica	86,15	96,20	10,05	0,21	0,0240
Guatemala	83,89	91,00	7,11	0,42	0,0355
Santa Lucía	97,93	99,00	1,07	0,05	0,0005
Promedio simple	92,09	97,65	5,56	0,30	0,0194

Fuente: Elaboración propia, sobre datos de UNESCO (2022) y UNESCO-UIS.

Nota: (*): El incremento de cobertura necesario se calcula como diferencia entre la tasa de participación 2019 y 2030. (**): El costo anual se calcula extrapolando la inversión anual a la mejora de la tasa objetivo.

Cuadro 5
América Latina y el Caribe (11 países): estimación de costos para reducir la cantidad de niñas y niños que se encuentran fuera de la educación primaria

País	Tasa fuera de la escuela primaria 2019	Tasa fuera de la escuela primaria 2030 (Punto de referencia)	Mejora de la tasa pendiente (*) A	Inclusión educativa vigente (**) B	Inversión anual 2019 (En porcentajes del PIB) C	Costo anual (En porcentajes del PIB de 2019) (***) D=(C/B)*A
Argentina	0,42	0,00	0,42	99,58	1,51	0,0064
Belice	0,59	1,00	NC	99,41	1,87	0,0000
Bolivia (Estado Plurinacional de)	5,71	1,90	3,81	94,29	3,33	0,1347
Brasil	4,19	0,00	4,19	95,81	1,52	0,0666
Colombia	0,94	2,70	NC	99,06	1,62	0,0000
Costa Rica	0,13	0,00	0,13	99,87	2,40	0,0031
República Dominicana	3,95	0,00	3,95	96,05	2,01	0,0828
El Salvador	6,80	2,30	4,50	93,20	1,58	0,0764
Guatemala	10,72	2,00	8,72	89,28	1,83	0,1784
México	0,79	1,20	NC	99,21	1,47	0,0000
Santa Lucía	7,58	3,20	4,38	92,42	1,13	0,0537
Promedio simple	3,80	1,30	3,76	96,20	1,84	0,0547

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de UNESCO (2022) y UNESCO-UIS.

Nota: (*): La mejora de la tasa pendiente se calcula como diferencia entre el índice de inasistencia de 2019 y de 2030. (**): La inclusión educativa vigente se calcula como la diferencia entre 100 (índice correspondiente a la cobertura universal) y la tasa fuera de la escuela de 2019. (***) El costo anual se calcula extrapolando la inversión anual a la mejora de la tasa objetivo. NC: No corresponde.

¹² Además, la estimación supone que el costo por alumno se mantiene constante tanto en términos reales como en su relación con el PIB, con lo que no se están contempladas las posibilidades de variaciones en el nivel de actividad económica, ni modificaciones demográficas que implicarían crecimientos o disminuciones poblacionales en los rangos de edad vinculados con la escolarización. Respecto a los impactos esperados de la variación en los ritmos de crecimiento poblacional en el mediano plazo, se podría esperar que, como consecuencia de la reducción de la natalidad y el correspondiente agotamiento del bono demográfico, exista una menor demanda sobre el sistema educativo, favoreciendo el ahorro de recursos.

Cuadro 6
América Latina y el Caribe (11 países): estimación de costos para reducir la cantidad de adolescentes que se encuentran fuera de la educación secundaria baja

País	Tasa fuera de la escuela secundaria baja 2019	Tasa fuera de la escuela secundaria baja 2030 (Punto de referencia)	Mejora de la tasa pendiente (*) A	Inclusión educativa vigente (**) B	Inversión anual 2019 (En porcentajes del PIB) C	Costo anual (En porcentajes del PIB de 2019) (***) D=(C/B)*A
Argentina	2,05	5,00	NC	97,95	1,01	0,0000
Belice	10,98	10,98	0,00	89,02	1,51	0,0000
Bolivia (Estado Plurinacional de)	10,80	7,2	3,60	89,20	0,89	0,0360
Brasil	3,25	0,00	3,25	96,75	1,27	0,0428
Colombia	3,34	0,00	3,34	96,66	1,37	0,0472
Costa Rica	1,91	0,00	1,91	98,09	1,27	0,0247
República Dominicana	5,64	8,70	NC	94,36	0,55	0,0000
El Salvador	13,10	6,60	6,50	86,90	0,72	0,0540
Guatemala	32,76	6,00	26,76	67,24	0,29	0,1136
México	7,65	5,00	2,65	92,35	0,74	0,0213
Santa Lucía	11,52	0,00	11,52	88,48	0,78	0,1020
Promedio simple	9,36	4,50	6,61	90,64	0,95	0,0402

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de UNESCO (2022) y UNESCO-UIS.

Nota: (*): La mejora de la tasa pendiente se calcula como diferencia entre el índice de inasistencia de 2019 y de 2030. (**): La inclusión educativa vigente se calcula como la diferencia entre 100 (índice correspondiente a la cobertura universal) y la tasa fuera de la escuela de 2019. (***): El costo anual se calcula extrapolando la inversión anual a la mejora de la tasa objetivo. NC: No corresponde.

Cuadro 7
América Latina y el Caribe: estimación de costos para reducir la cantidad de adolescentes que se encuentran fuera de la educación secundaria alta

País	Tasa fuera de la escuela secundaria alta 2019	Tasa fuera de la escuela secundaria alta a 2030 (Punto de referencia)	Mejora de la tasa pendiente (*) A	Inclusión educativa vigente (**) B	Inversión anual 2019 (En porcentajes del PIB) C	Costo anual (En porcentajes del PIB de 2019) (***) D=(C/B)*A
Argentina	13,80	0,00	13,80	86,20	0,73	0,1168
Belice	43,54	15,00	28,54	56,46	0,75	0,3767
Bolivia (Estado Plurinacional de)	21,92	20,70	1,22	78,08	1,55	0,0242
Brasil	14,01	5,60	8,41	85,99	1,08	0,1052
Colombia	20,10	14,10	6,00	79,90	0,50	0,0372
Costa Rica	6,29	3,10	3,19	93,71	1,04	0,0354
República Dominicana	22,02	19,20	2,82	77,98	0,59	0,0215
El Salvador	37,50	19,60	17,90	62,50	0,36	0,1041
Guatemala	59,17	42,00	17,17	40,83	0,11	0,0470
México	26,65	20,00	6,65	73,35	0,69	0,0625
Santa Lucía	25,18	15,00	10,18	74,82	0,53	0,0721
Promedio simple	26,38	15,85	10,53	73,62	0,72	0,0911

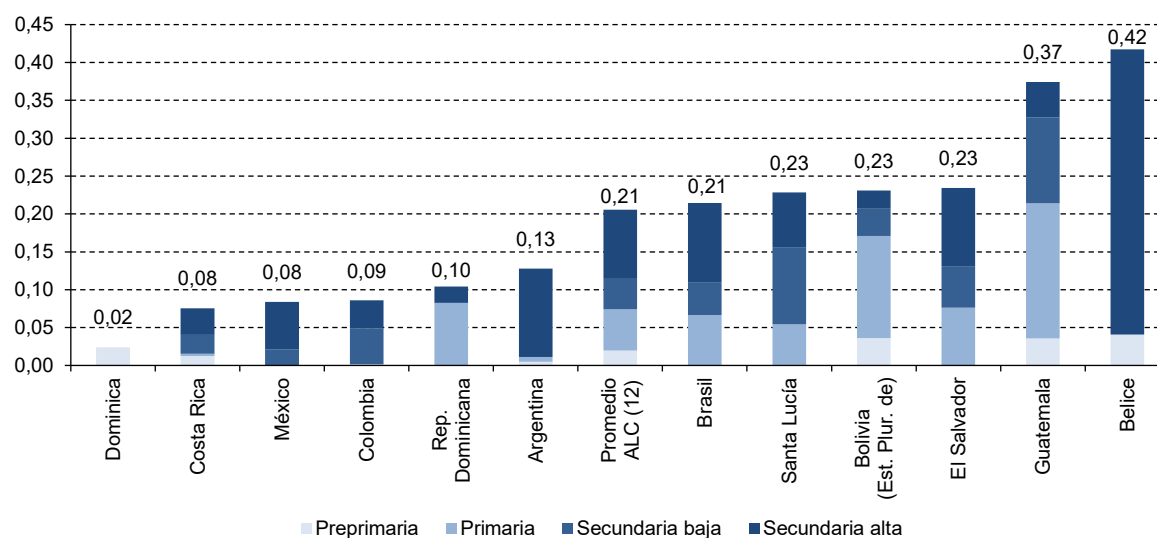
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de UNESCO (2022) y UNESCO-UIS.

Nota: (*): La mejora de la tasa pendiente se calcula como diferencia entre el índice de inasistencia de 2019 y de 2030. (**): La inclusión educativa vigente se calcula como la diferencia entre 100 (índice correspondiente a la cobertura universal) y la Tasa fuera de la escuela de 2019. (***): El costo anual se calcula extrapolando la inversión anual a la mejora de la tasa objetivo.

En conclusión, y considerando todas las salvedades ya mencionadas, la demanda de recursos adicionales para alcanzar los niveles de referencia en la cobertura de los niveles de educación preprimaria, primaria, secundaria baja y secundaria alta en los países analizados representa un

promedio anual de 0,21% del PIB¹³. La inversión adicional necesaria para cerrar la brecha entre los niveles vigentes a 2019 y los establecidos para 2030 en cada ejercicio fiscal fluctúa entre 0,02% y 0,42% anual de acuerdo con la situación de cada país (véase el gráfico 20). La demanda más amplia se relaciona con el último tramo de la educación secundaria (representando el 44% de las necesidades de inversión promedio de los cuatro niveles analizados), seguido del nivel primario (27% de los recursos adicionales requeridos). La educación secundaria baja involucra al 20% de los recursos y el 9% restante corresponde a cerrar la brecha de participación en el último año de educación preprimaria.

Gráfico 20
América Latina y el Caribe (12 países): costos anuales de reducción de brechas para alcanzar los niveles de referencia (2030) clasificados según nivel educativo
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de UNESCO (2022) y UNESCO-UIS.

D. La centralidad de la sostenibilidad financiera para avanzar hacia una educación inclusiva, pertinente y de calidad

El capítulo estima que, para alcanzar los valores de referencia establecidos en términos de ampliación de la cobertura escolar, se requiere una inversión adicional promedio por año de 0,21% del PIB. Esta media simple presenta variaciones significativas entre países y niveles educativos, elevándose de manera considerable en la educación secundaria alta donde el costo por estudiante y las brechas de cobertura son mayores.

Este ejercicio de estimación ilustra la importancia de asegurar un financiamiento sostenido en educación para alcanzar metas específicas en el mediano plazo. Sin embargo, la estimación representa un mínimo para avanzar hacia mayores niveles de cobertura. Por un lado, asume proporcionalidad en los costos por estudiante de la población aún no escolarizada, y no considera la existencia de dificultades adicionales para lograr la asistencia escolar de niñas, niños y adolescentes que actualmente están fuera del sistema educativo. Este es un supuesto fuerte, en el sentido de que es razonable pensar que las personas que aún no están escolarizadas enfrentan dificultades

¹³ Esta cifra cambia a 0,22% si sólo se consideran las estimaciones de los países que cuentan con información en todos los niveles.

adicionales a las de las personas ya escolarizadas. Además, no será siempre posible incorporar a la población excluida en centros educativos ya existentes y con los docentes ya contratados, por lo que la ampliación de la cobertura educativa probablemente tendrá que ir de la mano de mayores inversiones en términos de recursos humanos y capital.

Adicionalmente, en el caso de la educación preprimaria, el ejercicio se acotó a la meta relacionada con la ampliación de la cobertura de un año antes de la educación primaria. Sin embargo, son abundantes los estudios recientes que destacan el impacto crítico de invertir en el desarrollo de la primera infancia y en la educación durante los primeros años de vida, en particular, para la reducción de las desigualdades futuras tanto educativas como laborales.

Por otro lado, el análisis realizado se basa en la situación vigente en 2019, último año previo a la irrupción de la pandemia de COVID-19, dado que permitió contar con datos de un mayor número de países. De esta manera, la estimación no incorpora los requerimientos adicionales de inversión necesarios para recuperar los sistemas educativos tras los efectos de la pandemia, en particular, aquellos vinculados con la pérdida de aprendizajes, el mayor riesgo de abandono escolar y los problemas de convivencia y bienestar socioemocional de la comunidad educativa.

De manera más general, aun cuando las anteriores limitaciones pudiesen haber sido abordadas, la estimación seguiría representando un piso mínimo de la inversión requerida para avanzar hacia una mejor educación para todas y todos, en tanto el problema de acceso y cobertura educativa es esencial, pero dista de ser suficiente en la región. Como ya ha sido mencionado en capítulos previos, los sistemas educativos de América Latina y el Caribe atraviesan un profundo problema de calidad y pertinencia, el que se refleja en los insatisfactorios resultados de mediciones estandarizadas internacionales tanto en primaria como en secundaria, así como en el importante descalce de competencias observado en los mercados laborales. La población escolarizada en la región no está adquiriendo los conocimientos ni las competencias básicas necesarias para desenvolverse como ciudadanos plenos y productivos, y para que puedan contribuir a la construcción de sociedades democráticas, medioambientalmente sostenibles y socialmente cohesionadas.

Si bien este ejercicio es una estimación acotada y simplificada del esfuerzo financiero requerido en educación, sí ilustra como se requiere una inversión sostenida en el tiempo para implementar políticas públicas orientadas a objetivos concretos en el mediano plazo. La educación representa una inversión altamente rentable tanto en términos individuales como colectivos, y cumple rol fundamental para el desarrollo social y económico inclusivo y sostenible de los países. Ampliar la cobertura, calidad y pertinencia de la educación en la región es un desafío urgente: sin duda, implica una inversión sostenida y significativa en un contexto en el cual los países han visto reducidos sus espacios fiscales para llevar adelante políticas públicas, pero hacerlo hoy es crucial para avanzar hacia un desarrollo social y económico inclusivo y sostenible. Con el fin de avanzar hacia un mejor futuro para todas y todos, los países requieren hoy asegurar la sostenibilidad financiera de políticas educativas que posicionen a la educación al centro de sus estrategias de desarrollo.

IV. Reflexiones finales

América Latina y el Caribe se encuentra en un momento crítico en su trayectoria hacia un desarrollo social inclusivo, dimensión estratégica del desarrollo sostenible. En un contexto de bajo crecimiento y alta desigualdad, que ya caracterizaba a la región desde hace décadas y que se vio profundizado por la pandemia de COVID-19, se requieren esfuerzos decididos de política pública para activar los motores de la economía y de un mayor bienestar social. En conjunto con los bajos niveles de inversión y productividad actual, las arraigadas brechas estructurales de desarrollo, es decir, los altos niveles de desigualdad, pobreza e informalidad, y débiles sistemas de protección social, salud y educación, limitan cada vez más el potencial económico y social de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2023d). Estos desafíos económicos y sociales corren el riesgo de profundizarse frente al cambio tecnológico y la amenaza del cambio climático, situaciones que la región enfrenta desde una situación de desventaja y elevada vulnerabilidad.

En este contexto, asegurar una educación inclusiva, pertinente y de calidad es una inversión estratégica y altamente rentable, ya que permite aumentar los ingresos de las personas y fomentar su inclusión laboral, y tiene sinergias sociales y económicas que van más allá de la suma de sus efectos privados. La educación es un bien público que permite construir sociedades menos desiguales, más cohesionadas y democráticas, y economías más productivas, innovadoras y ambientalmente sustentables. La evidencia internacional confirma que los países que han logrado dar un salto cuantitativo y cualitativo de desarrollo han invertido fuertemente en sus personas, en particular, en educación.

Como lo plantea la Declaración del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Transformación de la Educación, invertir en educación es invertir en nuestro futuro colectivo y representa un imperativo moral, político y económico. En la región, este imperativo involucra la necesidad de una mayor y mejor inversión educativa no sólo para cerrar las brechas de cobertura y finalización, sino también para enfrentar la crisis de aprendizaje que se evidencia en las distintas evaluaciones estandarizadas y se refleja en el importante descalce de competencias en los mercados laborales. En otras palabras, la educación en América Latina y el Caribe enfrenta un doble desafío: incluir a los grupos poblacionales que suelen estar excluidos de los sistemas educativos, y mejorar la calidad y la pertinencia de la educación impartida (CEPAL, 2022).

La región requiere una mayor inversión educativa, con mayor equidad, eficiencia y efectividad, para que las personas puedan contribuir positivamente a los cambios estructurales que requiere el desarrollo social inclusivo como parte fundamental del modelo de desarrollo de la región. Si no se invierte más y mejor hoy en educación, la región corre el riesgo de quedarse estancada tanto en su capacidad de crecer como de enfrentar la desigualdad, es decir, en una trampa de desarrollo de la que será cada vez más difícil salir. En otras palabras, invertir en educación no sólo es rentable e inteligente, sino que además el costo de oportunidad de no invertir en educación es mucho mayor que el esfuerzo financiero que requiere.

Frente a los requerimientos de inversión que implica la agenda de recuperación y dinamización del crecimiento y la inversión, y el imperativo de asegurar el bienestar social de presentes y futuras generaciones, la región necesita fortalecer la capacidad fiscal de sus Estados e implementar una perspectiva estratégica del gasto público (CEPAL, 2022). La CEPAL plantea que los países de la región requieren implementar reformas tributarias progresivas que generen ingresos públicos suficientes para atender de manera sostenida y estratégica las demandas de inversión económica y social (CEPAL, 2023a). Al respecto, los países con economías más desarrolladas no sólo tienen mayores cargas tributarias, sino también priorizan más la inversión en educación que los países de la región, señalizando su importancia estratégica. En promedio, la carga tributaria de los países de la OCDE es 1,5 veces la carga tributaria de los países de América Latina y el Caribe (33,4% y 21,9%, respectivamente) (OCDE y otros, 2023), y la inversión en educación por estudiante cerca de 5 veces lo que invierten los países de la región.

Invertir más en educación es una decisión política que se relaciona con el tipo de desarrollo que se quiere alcanzar. Si no se activa la relación sinérgica entre la transformación educativa y la transformación económica, la región corre el riesgo de quedarse atrapada en un equilibrio de baja productividad y baja calidad laboral, en el que la rentabilidad de la economía no depende de un proceso sistemático de sofisticación productiva (que demandaría una fuerza de trabajo más calificada y, por lo tanto, una mayor inversión educativa), sino que de seguir manteniendo bajos los salarios y los precios de los recursos naturales. Para romper este círculo vicioso, hay que entender a la educación no sólo como un derecho humano, que, por supuesto, lo es, sino también como una inversión crucial en una estrategia de desarrollo social y económico inclusivo y sostenible.

Considerando las distintas particularidades de los países de la región, la transformación educativa de América Latina y el Caribe requiere avanzar en tres frentes. **Primero, es fundamental que los países inviertan más en educación.** Esto va de la mano con una reformulación de la manera en que se entiende el rol de la educación en la formulación de los presupuestos públicos: la educación no es un gasto, sino una inversión crucial para el desarrollo sostenible de los países. En este replanteamiento del rol educativo, el papel de los Ministerios de Educación es crucial. Es fundamental que estos comprendan que el financiamiento de la educación no es un dato exógeno a sus tareas, sino una variable que puede y debe ser intencionada de manera prioritaria entre sus funciones, mediante el posicionamiento de la educación en el centro del debate respecto a la construcción de estrategias exitosas de desarrollo social y económico inclusivo y sostenible. Los Ministerios de Educación son actores fundamentales para alcanzar pactos sociales, políticos y fiscales que proporcionen mayores ingresos públicos para garantizar la sostenibilidad financiera de la inversión educativa.

Segundo, se requiere invertir más equitativamente para garantizar el derecho a una educación de calidad para todas y todos. En una región altamente desigual como América Latina y el Caribe, en donde las desigualdades estructurales (según nivel socioeconómico, género, territorio y condición étnico-racial, discapacidad, entre otras) se reflejan en el funcionamiento y en los resultados de los sistemas educativos, es crucial asegurar que la inversión educativa siga criterios de equidad horizontal y vertical. Por un lado, es necesario que la financiación educativa asegure un mismo trato a estudiantes en condiciones similares y, por otro, que dirija mayores recursos hacia aquellos estudiantes pertenecientes a contextos más vulnerables que cuentan con mayores necesidades y requieren más apoyo. La evidencia internacional es clara: no es posible avanzar hacia un desarrollo social y económico inclusivo y sostenible, sin antes asegurar un acceso equitativo a una educación de calidad.

Tercero, se requiere una inversión educativa más eficiente. Los países requieren mejorar la planificación del gasto educativo para hacer el mejor uso posible de los recursos disponibles y asignarlos en aquellas inversiones que cuenten con mayores rendimientos. Considerando la crisis de calidad y pertinencia de la educación en la región, es de esperar que la implementación de esfuerzos sistemáticos para mejorar y transformar los procesos de enseñanza y aprendizaje tengan importantes retornos tanto privados como públicos. Entre las medidas a implementar para avanzar hacia este objetivo, se encuentra el fortalecimiento del foco de la educación en el desarrollo de competencias y la implementación de metodologías híbridas para llevar a cabo procesos educativos centrados en el estudiante. Para avanzar en esta y otras transformaciones orientadas hacia una mejor calidad y pertinencia educativa, es fundamental invertir en los docentes, no sólo en términos de formación, sino también en la revalorización y profesionalización de su rol para así atraer a los mejores profesionales. Los docentes están en el corazón de los procesos de enseñanza y aprendizaje, y no es posible mejorar la calidad educativa si no se les considera actores fundamentales en este proceso.

Además, una educación de calidad y pertinente requiere implementar una educación para el siglo XXI. Para esto, se necesita invertir en la infraestructura y equipamiento digital de los centros educativos, y en el diseño y elaboración de recursos digitales de calidad, al mismo tiempo que asegurar una mayor articulación de las competencias desarrolladas en los entornos educativos con las demandas presentes y futuras de los mercados laborales y los distintos sectores productivos, y con los requerimientos de una ciudadanía global. Asegurar una educación inclusiva que efectivamente desarrolle aquellas competencias que son y serán crecientemente demandadas en el mercado laboral, así como aquellas que resultan y resultarán necesarias para abordar los importantes desafíos económicos, tecnológicos, demográficos y ambientales del mundo contemporáneo, es sin duda una inversión altamente rentable en el actual contexto de incertidumbre y cambio acelerado.

En suma, es necesario que la región destine más recursos a la educación, asegurando eficiencia y equidad en sus mecanismos de asignación, así como la sostenibilidad financiera necesaria para implementar políticas estables en el mediano plazo que se encuentren alineadas con las estrategias de desarrollo de cada país. Con el fin de posicionar la inversión educativa como un eje fundamental del desarrollo social y económico inclusivo y sostenible, es particularmente importante el fortalecimiento institucional de los Ministerios de Educación. Estos deben contar con las capacidades técnicas y políticas que les permitan liderar la construcción de acuerdos y pactos amplios y de largo plazo en torno a la importancia de la inversión educativa para la construcción de estrategias de desarrollo, y a la relevancia de otorgar sostenibilidad financiera a esta inversión para asegurar esfuerzos de política que perduren más allá de los ciclos electorales. Los ministerios requieren asumir la responsabilidad de participar en las decisiones presupuestarias que atañen a la educación, y la tarea de persuadir a los distintos actores del desarrollo acerca de las importantes externalidades sociales y económicas de invertir en las personas.

Bibliografía

- Aedo, C. e I. Walker (2012), *Skills for the 21st Century in Latin America and the Caribbean*, Washington, DC: World Bank.
- Aghion, P. y P. Howitt (2006), "Joseph Schumpeter Lecture Appropriate Growth Policy: A Unifying Framework", *Journal of the European Economic Association* 4 (2-3): 269-314.
- Angrist, N. y otros (2023), "Human Capital and Climate Change", National Bureau of Economic Research, New York.
- Arenas de Mesa, A. (2016), *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina*, (LC/G.2688-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Banco Mundial (2018), *World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise*, Washington, DC: World Bank.
- _____(1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Policy Research Report Series, Washington, DC: World Bank; New York: Oxford University Press.
- Banco Mundial/UNICEF/UNESCO (2022), "Dos años después: salvando a una generación", Washington DC.
- Barro, R. (2001), "Human Capital and Growth." *American Economic Review* 91 (2): 12-17.
- Becker, G. S. (1964), "Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education", National Bureau of Economic Research, New York.
- Benavides, C. y A. Ruíz (2022), "El pensamiento crítico en el ámbito educativo: una revisión sistemática", *Revista Innova Educación*, 4. 62-79.
- Campbell, D. E. (2006), "What is education's impact on civil and social engagement?" en OCDE (2006), *Measuring the Effects of Education on Health and Civic Engagement: Proceedings of the Copenhagen Symposium*, págs. 25-119.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023a), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/5-P), Santiago.
- _____(2023b), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe: eje central para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo* (LC/CDS.5/3), Santiago.
- _____(2023c), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/11-P), Santiago.
- _____(2023d), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/18-P/Rev.1), Santiago.
- _____(2022), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/15-P), Santiago.

- CEPAL/OEI (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2020), "Educación, juventud y trabajo: habilidades y competencias necesarias en un contexto cambiante", Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/116), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cohen, D. y M. Soto (2007), "Growth and Human Capital: Good Data, Good Results", *Journal of Economic Growth* 12 (1): 51–76.
- Costa-Ribeiro, C. (2023), "Educational expansion and class mobility trends in Brazil", Project Documents (LC/TS.2023/64), Santiago, Economic Commission for Latin America and the Caribbean.
- Esping-Andersen, G. (2008), "Childhood investments and skill formation", *International Tax and Public Finance*, vol. 15, N° 1, Berlín, Springer.
- Glaeser E., G. Ponzetto y A. Shleifer (2006), "Why does democracy need education?", Documento de trabajo n.º 12128 de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas. DOI: 10.3386/w12128. Disponible [en línea] <https://www.nber.org/papers/w12128>.
- Gontero, S. y R. Novella (2021), "El futuro del trabajo y los desajustes de habilidades en América Latina", Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/206), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- González-Velosa, C. y otros (2015), "Returns to higher education in Chile and Colombia", Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Heckman, J. (2013), *Giving Kids a Fair Chance (A Strategy That Works)*, Cambridge, MIT Press.
- Huepe M., Palma, A. y Trucco, D. (2022), "Educación en tiempos de pandemia: una oportunidad para transformar los sistemas educativos en América Latina y el Caribe", serie Políticas Sociales, N°243 (LC/TS.2022/149), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Krueger, A. y M. Lindahl (2001), "Education for Growth: Why and for Whom?", *Journal of Economic Literature* 39 (4): 1101–36.
- Lee, J., H. Jeong y S. Hong (2018), *Human capital and development: Lessons and insights from Korea's transformation*, Edward Elgar Publishing.
- Lucas, R. (1988). "On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, 22, 3-42.
- Mamani-Choque, E. y otros (2020), "Retornos de la educación en el mercado laboral de los trabajadores dependientes e independientes por nivel educativo y lugar de residencia en el Perú, 2010-2018", *Revista Científica de la UCSA*, 7(1), 12-22.
- Mankiw, N., D. Romer y D. Weil (1992), "A Contribution to the Empirics of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics* 107 (2): 407–37.
- Mincer, J. (1974), "Schooling, Experience, and Earning", New York: National Bureau of Economic Research.
- Nelson, R. y E. Phelps (1966), "Investment in Humans, Technological Diffusion, and Economic Growth", *American Economic Review* 56 (1/2): 69–75.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2022), *Value for Money in School Education: Smart Investments, Quality Outcomes, Equal Opportunities*, OECD Publishing, Paris. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1787/f6de8710-en>.
- OCDE y otros (2023), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2023*, OCDE Publishing, Paris. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.1787/5a7667d6-es>.
- Ordaz, J. (2007), "México: capital humano e ingresos. Retornos a la educación", 1994-2005, CEPAL.
- Patrinos, H. A. (2016), "Estimating the return to schooling using the Mincer equation", IZA World of Labor.
- Psacharopoulos, G. y H.A. Patrinos (2018), "Returns to investment in education: a decennial review of the global literature", *Education Economics*, 26:5, 445-458, DOI: 10.1080/09645292.2018.1484426.
- Riquelme, G. y Olivares-Faúndez, V. (2015), "Rentabilidad del trabajo en Chile: Análisis de la evolución de los retornos por nivel educativo", *Ciencia & trabajo*, 17(52), 69-76.
- Romer, P (1990), "Endogenous Technological Change", *Journal of Political Economy* 98 (5): 71–102.
- Schultz, T. W. (1960), "Capital Formation by Education", *Journal of Political Economy* 68: 571–583. doi:10.1086/258393.
- Schultz, T. W. (1961), "Investment in Human Capital", *American Economic Review* 51 (1): 1–17.
- Solow, R. (1956), "A Contribution to the Theory of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics* 70 (1): 65–94.

- Székely, M., Acevedo, I. Di Gropello, E., y Alvarez, H. (2023), "Retornos a la Educación en América Latina y el Caribe", mimeo sin publicar.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2022), Establecimiento de compromisos: Puntos de referencia nacionales del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 para la transformación de la educación.
- _____ (2021), "Rewired Global Declaration on Connectivity for Education".
- UNESCO OREALC/UNICEF/CEPAL (Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura /Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022), *La encrucijada de la educación en América Latina y el Caribe. Informe regional de monitoreo ODS4-Educación 2030*, París.
- UNICEF (2019), *Un mundo listo para aprender: dar prioridad a la educación de calidad en la primera infancia*, Nueva York.

Anexo

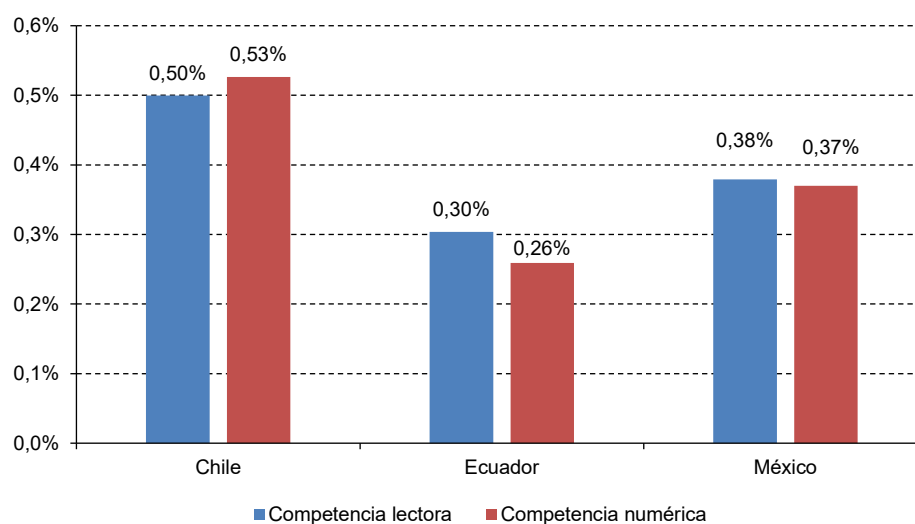
Cuadro A1
Encuestas procesadas para países de América Latina

País	Encuesta	Años
Argentina	EPH	2003, 2010, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023
Bolivia (Estado Plurinacional de)	EH	2005, 2010, 2019, 2020, 2022
Brasil	PNAD, PNADC	2003, 2012, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023
Chile	CASEN, ESI	2006, 2010, 2019, 2020, 2021, 2022
Colombia	GEIH	2007, 2010, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023
Costa Rica	ENAH0, EHPM	2003, 2009, 2019, 2020, 2021, 2022
Ecuador	ENEMDU	2003, 2010, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023
El Salvador	EHPM	2002, 2009, 2019, 2020, 2021, 2022
Guatemala	ENEI	2003, 2010, 2019, 2021
Honduras	EPHPM	2001, 2010, 2019, 2021
México	ENOE	2005, 2010, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023
Paraguay	EPHC, EPH	2003, 2009, 2019, 2020, 2021
Perú	ENAH0	2004, 2010, 2019, 2020, 2021
República Dominicana	ECFT, ENFT	2000, 2009, 2019, 2020, 2021
Uruguay	ECH	2003, 2010, 2019, 2021, 2022

Fuente: Székely y otros (2023).

Nota: Para las encuestas de la Argentina y el Uruguay se excluye la variable de ruralidad, ya que en el primer caso sólo tiene cobertura urbana y en el segundo, para mantener la comparabilidad entre los años se excluye esta variable, dado que la encuesta de 2003 sólo tiene cobertura urbana.

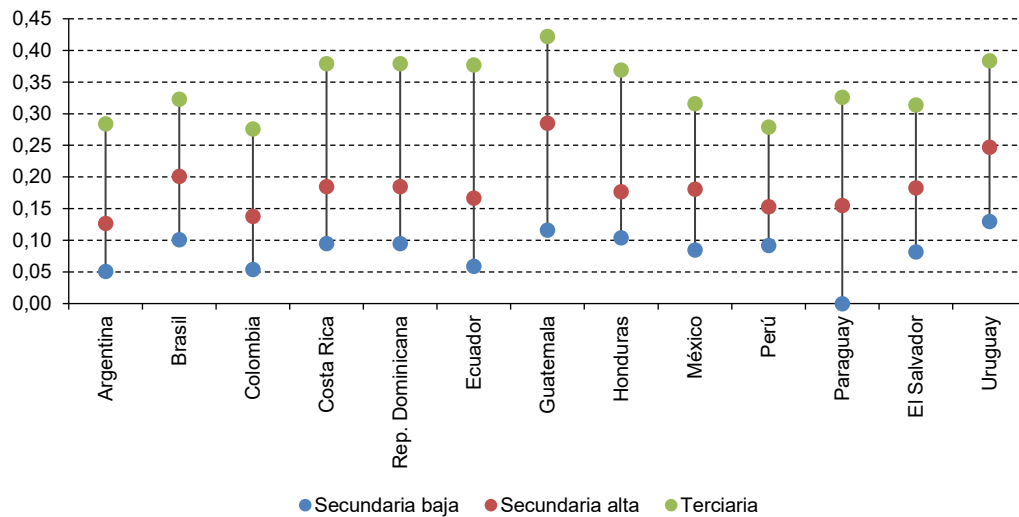
Gráfico A1
América Latina (3 países): incremento en el salario por hora asociado a aumento de un punto en las competencias lectoras o numéricas, 2015
(En porcentajes)



Fuente: Székely y otros (2023) sobre la base de los datos disponibles en la evaluación PIACC.

Nota: Para estimar estos efectos se utiliza una metodología similar a la estimación de los retornos a la educación formal por medio de una ecuación de Mincer, en la que se verifica la asociación entre el nivel de capacidades alcanzado y el salario por hora individual.

Gráfico A2
América Latina y el Caribe (13 países): probabilidad de acceder al sector terciario de la economía, al cursar secundaria baja, secundaria alta y terciaria relativo a primaria o menos años de estudio, 2023 o último año disponible
(En puntos porcentuales)

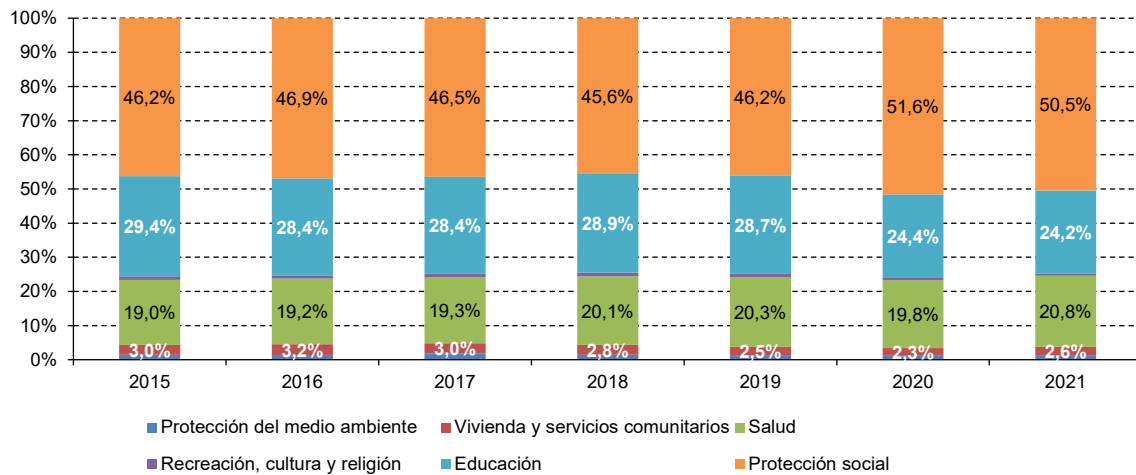


Fuente: Székely y otros (2023) sobre la base de información de encuestas de empleo y hogares con representación nacional para 15 países de la región (véase el cuadro A1).

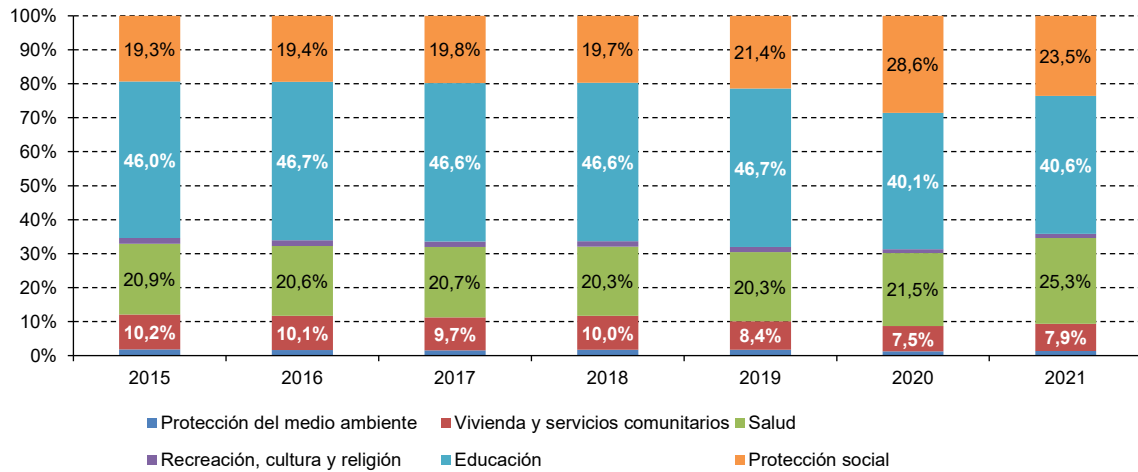
Nota: Los datos muestran los efectos marginales de una estimación probit controlando por nivel educativo, género, y territorio (rural o urbano). Los coeficientes que no son estadísticamente significativos se grafican como 0 (cero).

Gráfico A3
América del Sur y Centroamérica, México y República Dominicana (17 países): distribución del gasto público social del gobierno central por funciones, 2015-2021

A. América del Sur (9 países)

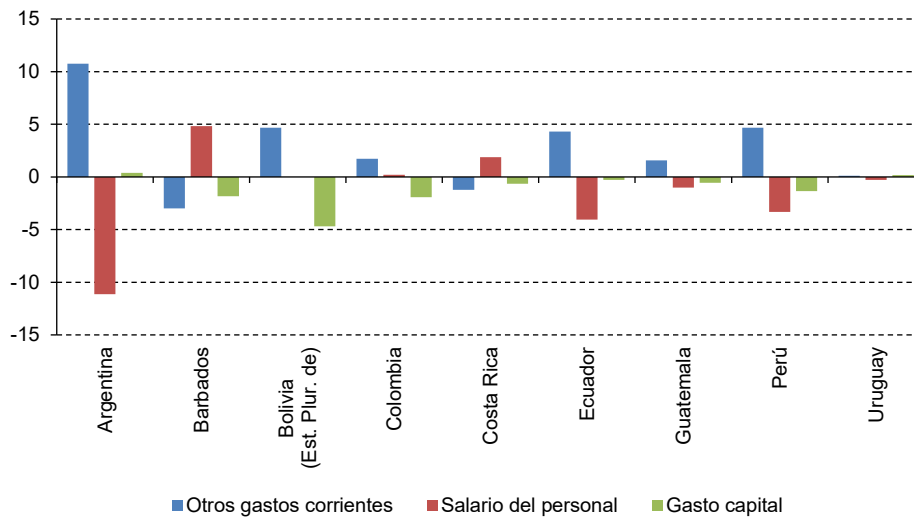


B. Centroamérica, México y República Dominicana (8 países)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial de los países. Datos originalmente publicados en CEPAL (2022), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/15-P), Santiago.

Gráfico A4
 América Latina y el Caribe (9 países): cambio porcentual en la distribución del gasto total en educación por objeto, 2019-2020
 (En puntos porcentuales)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de UNESCO-UIS.

Invertir en educación es una decisión inteligente, muy rentable y esencial para el desarrollo de los países. América Latina y el Caribe debe situar la educación en el centro de sus estrategias para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo, una dimensión fundamental del desarrollo sostenible. Con el fin de garantizar una educación inclusiva y de calidad, y de implementar políticas educativas estables a mediano plazo, es preciso invertir más y mejor en educación, así como asegurar la sostenibilidad financiera de las iniciativas en este ámbito. Los Ministerios de Educación de la región deben asumir la responsabilidad de participar en las decisiones presupuestarias que atañen al sistema educativo, así como difundir entre los distintos actores del desarrollo los importantes beneficios sociales y económicos de invertir en el conocimiento y la capacidad de las personas, el principal activo del que disponen los países para construir un futuro mejor para todas y todos.

