

# Financiación interna: impuestos y educación

## Acerca de NSI

NORRAG número especial (NSI en inglés) es una publicación de fuente abierta. Busca otorgar relevancia a autores de diferentes países con puntos de vista diversos. Cada número está dedicado a un tema en particular sobre la política global de educación y la cooperación internacional en educación. NSI incluye una serie de artículos concisos de diferentes actores con puntos de vista diversos y con el objetivo de cerrar la brecha entre la teoría y la práctica, así como también el apoyo y la política en el desarrollo internacional de la educación.

NSI es producida por NORRAG y respaldada por la Open Society Foundations (OSF) y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE). El contenido y las perspectivas presentados en los artículos son los de los autores individuales y no representan los puntos de vista de ninguna de estas organizaciones. Asimismo, nótese que a lo largo del número especial, el estilo de inglés (británico o americano) puede variar para respetar el idioma de origen de los artículos.

La versión en español de NSI fue preparada por la **Universidad Nacional de General Sarmiento**, Argentina, en el marco de su cooperación con NORRAG.

## Acerca de NORRAG

Fundada en 1986, NORRAG es una red global dedicada a la cooperación y políticas internacionales en materia educativa. Cuenta ahora con cinco mil miembros y su fortaleza y fin principal es producir, divulgar y gestionar conocimientos críticos y construir capacidades en la amplia variedad de actores que constituyen su red. Estos actores dan forma y sustancia a las políticas y prácticas educativas tanto a nivel nacional como internacional, y comparten el compromiso con los principios de justicia social, equidad y calidad en la educación. Con su trabajo, NORRAG contribuye activamente al diálogo crítico sobre los desarrollos globales en el campo de la educación, movilizandoy difundiendo voces diversas y perspectivas múltiples, datos concretos y evidencias.

NORRAG es un programa asociado del Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales y Desarrollo, Ginebra. En [www.norrag.org](http://www.norrag.org) encontrará más información sobre NORRAG, incluido el alcance de su trabajo y áreas temáticas.

Siga a NORRAG en las redes sociales:



@norrag



@norrag.network



norrag



NORRAG



Network for international policies and  
cooperation in education and training  
Réseau sur les politiques et la coopération  
internationales en éducation et en formation

20, Rue Rothschild | P.O. Box 1672  
1211 Geneva 1, Switzerland  
+41 (0) 22 908 45 47  
[norrag@graduateinstitute.ch](mailto:norrag@graduateinstitute.ch)

**NORRAG número especial 05 (NSI 05)**

Edición en español, Marzo de 2022

Edición en inglés (original), Noviembre de 2020

**Edición en español**

Felicitas Acosta

**Traducción**

Alejandra Rogante

**Coordinación / Concepto del diseño**

Anouk Pasquier Di Dio

**Diseño**

Alexandru Crețu

NORRAG se encuentra respaldada por



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra  
Federal Department of Foreign Affairs FDFA  
Swiss Agency for Development and Cooperation SDC  
Education Unit

**OPEN SOCIETY  
FOUNDATIONS**



INSTITUT DE HAUTES  
ÉTUDES INTERNATIONALES  
ET DU DÉVELOPPEMENT  
GRADUATE INSTITUTE  
OF INTERNATIONAL AND  
DEVELOPMENT STUDIES



Publicado de conformidad con los términos y condiciones de la licencia de Creative Commons: Atribución sin fines de lucro 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

ISSN: 2571-8010



9 772571 801003

# Financiación interna: impuestos y educación

## Editor invitado

David Archer,  
Director de Servicios Públicos,  
ActionAid, Reino Unido

# Prefacio

Aun antes de que se fijara la ambiciosa Agenda para el Desarrollo Sostenible, la educación necesitaba un mayor financiamiento. Las discusiones sobre políticas que permitieran abordar el déficit de financiación para el desarrollo primero se centraron en la recaudación de fondos públicos adicionales a través de impuestos y gravámenes sobre las personas, el sector corporativo privado y las instituciones financieras, pero después de 2005, el debate giró en torno a roles más activos para el sector privado. El número especial NSI 04 de NORRAG planteó la cuestión de la justicia impositiva en el Norte global como parte del debate sobre la nueva filantropía y su papel en la educación. La justicia fiscal y la movilización de recursos nacionales en el Sur global son ahora los ejes centrales de la edición NSI 05.

Tanto investigadores como promotores de la educación calculan que esta recibe una porción de los fondos públicos menor a la requerida. Investigadores y promotores en materia fiscal estiman que los fondos públicos son menores de lo que serían si los regímenes impositivos contemporáneos fueran más equitativos. En este número de NSI, investigadores, responsables de políticas, profesionales y promotores analizan la necesidad de aumentar las arcas públicas y la porción que se asigna a la educación. Explican que para proveer fondos públicos sostenibles y equitativos a la educación, los Estados necesitan cambiar sus regímenes fiscales internos y los marcos impositivos internacionales. Además de los cambios cuantitativos en materia de financiación, se abordan cuestiones sobre cómo el financiamiento nacional puede promover la igualdad y la inclusión educativa cuando las políticas, los programas y las iniciativas locales se diseñan cuidadosamente y se implementan de modo tal que aborden estas problemáticas.

La cuestión del financiamiento educativo se vuelve cada vez más apremiante porque debemos enfrentar las consecuencias del covid-19 y el impacto que las medidas de confinamiento han tenido en todo el mundo. La pandemia está cambiando radicalmente la asistencia escolar y el aprendizaje; lo mismo sucede con el gasto público disponible para educación, que tiene ahora una base impositiva menor.

Además de los efectos en casi 1200 millones de niños, niñas y adolescentes en edad escolar y en sus docentes, en todo el mundo, se estima que el covid-19 afectará a los recursos educativos tanto nacionales como internacionales: el informe GEM de la UNESCO (2020) advierte que “la restricción presupuestaria podría traducirse en una caída de la asistencia disponible para la educación de hasta dos mil millones de dólares para 2022”. Con una disminución del crecimiento económico global del orden del 4,9% en 2020, se espera que haya una reducción en el financiamiento destinado a la educación. Allí donde se achiquen las arcas públicas, también disminuirá el gasto en educación. Las cuestiones relacionadas con la justicia fiscal, por lo tanto, resultan clave en el campo de la investigación y la producción del conocimiento sobre el financiamiento educativo, y también en las negociaciones entre los gobiernos, las organizaciones internacionales, el sector privado y la sociedad civil.

David Archer, editor invitado para esta edición de NSI 05, ha reunido las colaboraciones de 25 profesionales, investigadores y partes interesadas de diferentes rincones del planeta, que abordan el financiamiento interno con el foco puesto en los impuestos y la educación. Así, NSI 05 destaca experiencias y perspectivas nacionales y globales, y señala temas que influyen en las capacidades de los recursos internos destinados a la educación y las formas en que puede utilizarse el financiamiento. Esta edición fue elaborada en la complejidad de la pandemia del 2020 y, entonces, algunos artículos llaman a tener cautela en estos tiempos inciertos. La **Parte 1** presenta perspectivas globales sobre los impuestos y la educación, las razones por las que los impuestos son importantes —en especial, durante una crisis sanitaria mundial— y el rol de los instrumentos y actores internacionales. En la **Parte 2**, se analizan reformas impositivas nacionales progresivas y regresivas, con los casos específicos de Ghana, India y Pakistán. En la **Parte 3**, se valoran positivamente el activismo y los movimientos locales que apuntan a reformar los sistemas impositivos para ofrecer una educación equitativa, y en la **Parte 4** se exigen reformas globales y una mayor atención a los impactos que las

corporaciones y los actores filantrópicos tienen en la justicia social. La **Parte 5** aborda la preocupación sobre la tendencia creciente hacia la privatización de la educación y presenta tres casos de estudio: República Dominicana, Perú y Uganda. Por último, NSI 05 concluye con la **Parte 6**, que describe los movimientos sociales y las luchas en torno a la educación y la cuestión impositiva.

En NSI05 se exponen tanto perspectivas globales como casos de estudio locales y, desde distintos puntos de vista, se analizan los vínculos entre la justicia fiscal y el financiamiento interno de la educación. El editor invitado, David Archer, es Director de Participación Ciudadana, Justicia Fiscal y Servicios Públicos de [ActionAid](#) y tiene una vasta experiencia en educación. Es cofundador de la [Campaña Mundial por la Educación](#), presidente del Consejo Directivo de la [Iniciativa por el Derecho a la Educación](#), presidente del Comité de Impacto y Estrategia de la [Alianza Mundial para la Educación](#) y miembro del consejo de administración del [Foro para la Educación y el Desarrollo del Reino Unido](#) (UKFIET).

Hace dos años, en 2018, nació la Edición Especial de NORRAG, con la ambición de ser una publicación periódica de acceso abierto que diera un lugar destacado a autores de toda una variedad de países y con perspectivas diversas. Desde entonces, cada número se centra en los debates vigentes, que enmarcan la política educativa global y la cooperación internacional en el campo de la educación, con el propósito de tender puentes entre la teoría y la práctica, y en línea con el mandato de NORRAG. El primer número de NSI (enero de 2018) abordó *El derecho a los movimientos y las políticas en educación: Promesas y realidades*; el segundo (abril de 2019) se centró en *La recolección de datos y la producción de evidencias como sustento de la educación en situaciones de emergencia*; el tercero (octubre de 2019) lleva el título *Monitoreo global del desarrollo educativo nacional: ¿coercitivo o constructivo?*; y la cuarta edición (abril de 2020) analizó *La nueva filantropía y la disrupción de la educación global*.

**Moira V. Faul**  
Directora Ejecutiva  
Ginebra

**Gita Steiner-Khamsi**  
Profesora y Directora  
Nueva York y Ginebra

**Émeline Brylinski**  
Investigadora Asociada  
Ginebra

#### Notas a pie

1. Naciones Unidas (2020). [Sitio web]. Los 17 objetivos. Recuperado [en español] de <https://sdgs.un.org/es/goals>.
2. Jha, R. (2004). Innovative sources of development finance: Global cooperation in the twenty-first century, *World economy*, 27(2), pp. 193-214. doi: 10.1111/j.1467-9701.2004.00596.x.
3. Herman, B. (2013). *Half a century of proposals for 'innovative' development financing*. [En línea]. UNDESA. Documento de trabajo 125. Naciones Unidas: Nueva York. Disponible en <https://doi.org/10.18356/91fb1324-en> [Fecha de consulta: 19 de agosto de 2018].
4. UNESCO. (2020). [Sitio web]. Education: From disruption to recovery. Recuperado [en español] de <https://es.unesco.org/covid19/educationresponse>.
5. Reimers, F. y Schleicher, A. (2020). Schooling disrupted, schooling rethought: How the Covid-19 pandemic is changing education. París: OCDE. Disponible en [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=133\\_133390-1rtuknc0hi&title=Schooling-disrupted-schooling-rethought-How-the-Covid-19-pandemic-is-changing-education](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=133_133390-1rtuknc0hi&title=Schooling-disrupted-schooling-rethought-How-the-Covid-19-pandemic-is-changing-education). [Fecha de consulta: 5 de junio de 2020].
6. UNESCO Global Education Monitoring Report. (Junio de 2020). *Covid-19 is a serious threat to aid to education recovery*. Documento de política núm. 41.
7. World Economic Outlook Update. (Junio 2020). A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery. Fondo Monetario Internacional. Recuperado de <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEUpdateJune2020>.

# Contenidos

<b>Financiación interna: impuestos y educación</b>	<b>08</b>
David Archer, Director de Servicios Públicos, ActionAid, Reino Unido	
<b>Parte 1: Perspectivas Globales</b>	<b>13</b>
<b>01 Cuestiones impositivas: Reforma fiscal, bienes públicos y asistencia financiera</b>	<b>14</b>
Keith M Lewin, Universidad de Sussex, Reino Unido	
<b>02 Impuestos destinados a la educación en tiempos del coronavirus</b>	<b>19</b>
Liz Nelson, Alex Cobham y Miroslav Palanský, Tax Justice Network, Reino Unido	
<b>Parte 2: Reformas nacionales progresistas y regresivas</b>	<b>25</b>
<b>03 Asignación específica de impuestos: Qué debemos aprender</b>	<b>26</b>
Anjela Taneja, Oxfam, India	
<b>04 Impuestos y educación: Sus dimensiones de género</b>	<b>32</b>
Peter Kwasi Kodjie, All-Africa Students Union (AASU), Ghana	
<b>Parte 3: Activismo a nivel local sobre impuestos y educación</b>	<b>37</b>
<b>05 La concientización en materia de impuestos como proceso educativo: El caso de Malawi</b>	<b>38</b>
Yandura Isobel Chipeta, ActionAid, Malawi	
<b>06 La cofinanciación de la educación pública: Implicancias para la equidad en Sierra Leona</b>	<b>42</b>
Vanessa van den Boogaard, International Centre for Tax and Development, Canadá	
<b>Parte 4: La necesidad de reformas globales: corporaciones y filantropía</b>	<b>47</b>
<b>07 Impuestos globales para financiar la educación y otros ODS</b>	<b>48</b>
Steven J. Klees, Universidad de Maryland, Estados Unidos	
<b>08 La filantropía y las estrategias de elusión fiscal de los ultrarricos</b>	<b>51</b>
Will Brehm, Instituto de Educación, University College London, Reino Unido	

<b>Parte 5: Los impuestos y la privatización de la educación</b>	<b>55</b>
<b>09</b> Uso del 4% del PIB para la educación en la República Dominicana: La paradoja del apoyo al sector privado	56
Elisabeth Robert, Oxfam, República Dominicana; Jorge Ulloa, Consultor independiente, República Dominicana	
<b>10</b> Recursos que restringen derechos: Política fiscal, desigualdad y el derecho a la educación de los pueblos indígenas del Perú	61
Sergio Chaparro Hernández, Centro por los Derechos Económicos y Sociales (CESR), Estados Unidos; Laura Adriaenssens, Estados Unidos	
<b>Parte 6: Los movimientos sociales y la lucha por la educación y el financiamiento educativo mediante impuestos</b>	<b>67</b>
<b>11</b> La corrupción afecta la recaudación impositiva y el financiamiento de la educación: ¿Qué podemos hacer?	68
Amy Paunila, Consultora independiente, Reino Unido	
<b>12</b> Alianzas amplias en materia de impuestos y educación: ¿El futuro de una incidencia pública eficaz?	73
Maryline Mangelot, Campaña Global por la Educación, Sudáfrica	
<b>13</b> Aportes para la justicia educativa en Argentina	77
Marcela Browne y Alberto Croce	
<b>14</b> Argentina en pandemia: la experiencia de un impuesto a los ricos que financia becas para jóvenes estudiantes	81
Martín Mangas, Ricardo Paparás y Carlos Martínez de la Universidad Nacional de General Sarmiento	

# Financiación interna: impuestos y educación<sup>1</sup>

 **David Archer**, Director de Servicios Públicos, ActionAid, Reino Unido

 David.Archer@actionaid.org

Más de 1.500 millones de niños han visto interrumpida su escolarización por la crisis sanitaria del covid-19 y, mientras las escuelas luchan por reabrir, es probable que se vean profundamente afectadas por la crisis económica que ha desencadenado la pandemia. [La UNESCO estima](#) que es casi inevitable un recorte de 210.000 millones de dólares en los presupuestos de educación del próximo año, debido a la disminución del Producto Interno Bruto (PIB) en todo el mundo. La presión para reasignar los recursos escasos a los sistemas de salud y a las redes de seguridad social podría recortar aún más los presupuestos de educación —recortes que pueden oscilar entre el 5% según la UNESCO y el 10% según las proyecciones del [Banco Mundial](#)—. Los sistemas educativos se enfrentan a una grave crisis de financiación que podría afectar las oportunidades de vida de [toda una generación de niños](#).

En este contexto, este número especial de NORRAG no podría ser más urgente y oportuno, ya que recopilamos 25 artículos sobre la financiación interna de la educación, centrados en los impuestos<sup>2</sup>. Por lo que sabemos, se trata de la primera recopilación de este tipo que se ha intentado hacer, en la que se exponen las complejas formas en que la financiación de la educación depende fundamentalmente de los ingresos fiscales. Resulta sorprendente que esta cuestión no haya ocupado antes un lugar destacado en la agenda mundial, ya que [los ingresos fiscales siempre han sido la fuente más importante](#) de financiación para proveer educación, y que la capacidad de ampliar los presupuestos educativos de forma sostenible sin tomar medidas en materia de impuestos es profundamente limitada.

Aunque el covid-19 presenta nuevos e importantes retos para las finanzas públicas, sería un error suponer que simplemente hay que volver a los niveles de gasto en educación anteriores al covid. En muchos países ha habido una infrafinanciación crónica de la educación durante una generación o más. La comunidad internacional se comprometió repetidamente con objetivos ambiciosos para transformar la educación, y estableció seis objetivos de Educación para Todos por primera vez en [Jomtien](#) en 1990, que reafirmó diez años después en Dakar, convirtiendo la educación en el centro

de dos de los ocho [Objetivos de Desarrollo del Milenio](#) en 2000, y reafirmando que la educación es fundamental para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en 2015. Estos audaces compromisos políticos se han basado en décadas de elaboración y desarrollo de lo que significa el [derecho humano a la educación](#), desde la Declaración de los Derechos Humanos de la ONU en 1947, pasando por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hasta la Convención sobre los Derechos del Niño en 1989, la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y, más recientemente, en 2008, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Pero todos estos compromisos, promesas y declaraciones nunca han estado respaldados por los recursos adecuados.

Se han hecho muchas proyecciones sobre la financiación necesaria para alcanzar los objetivos de educación, pero estas proyecciones rara vez han desencadenado acciones. Durante muchos años, la mayor parte del debate se ha centrado exclusivamente en el “déficit de financiación externa”, estimado en unos 39.000 millones de dólares (UNESCO, 2017). Pero detrás de este cálculo hay una serie de supuestos en torno al crecimiento ambicioso de la financiación interna que rara vez se analizan. En 2016, la [Comisión de Educación](#) contribuyó a compensar la balanza al afirmar que el 97% de los recursos adicionales para la educación en los próximos años tendría que proceder de fuentes nacionales. Sin embargo, después de haber planteado esta cuestión crucial, la Comisión procedió a centrar la mayor parte de sus propios esfuerzos en abordar la brecha del 3% de los recursos externos.

Tal vez no resulte sorprendente que en las reuniones, foros e instituciones internacionales, la comunidad educativa mundial centre su atención en lo que puede hacer mediante la concesión de ayudas y préstamos. Sin embargo, se corre el riesgo de caer en [narrativas problemáticas centradas en los donantes](#). Se parte de la base de que los esfuerzos internacionales serán fundamentales para transformar los sistemas educativos y que simplemente necesitamos esfuerzos más heroicos y ambiciosos para cambiar la situación. Rara vez se examina hasta qué punto los países



en desarrollo pierden más ingresos en [flujos financieros ilícitos](#) que lo que ganan en ayuda, y no se reconoce la culpabilidad internacional en el establecimiento de normas fiscales a nivel mundial que hacen que la [elusión fiscal agresiva](#) sea tan fácil para las empresas más grandes.

Cuando la ayuda y los préstamos se armonizan y se conceden sin condiciones a los países más necesitados, pueden ser una contribución útil, pero incluso entonces tienen un valor limitado para financiar la educación porque son inherentemente poco duraderos e imprevisibles. Los sistemas educativos requieren una financiación a largo plazo y previsible, ya que la partida más importante de cualquier presupuesto educativo son los docentes, que a menudo constituyen [más del 90% del presupuesto](#). La provisión de educación es básicamente intensiva en mano de obra. En efecto, contar con docentes formados de buena calidad y en cantidad suficiente es el [ingrediente más crucial](#) para garantizar la calidad del aprendizaje. La [revista Fortune](#) considera que la contribución de los docentes no puede ser sustituida por la automatización. Y sin embargo, hay una escasez desesperada de docentes profesionales: si queremos alcanzar el ODS 4, se necesitan [al menos 69 millones más de docentes](#) en todo el mundo (y 17 millones más sólo en África). Este es el principal reto de la financiación de la educación.

Es problemático para los ministerios de finanzas costear un compromiso recurrente a largo plazo con fondos a corto plazo; no es prudente contratar docentes con fondos de ayuda para proyectos de tres años y luego correr el riesgo de tener que despedirlos cuando se acabe el dinero de la ayuda. Por eso, el dinero de la ayuda tiende a apoyar intervenciones tales como construcción de aulas, programas de alimentación escolar, formación docente, becas para niñas, programas para reducir el abandono escolar, desarrollo de planes de estudio, etcétera (Riddell, 2016). Muchos gobiernos solo buscan emplear a nuevos docentes cuando tienen una fuente de ingresos segura y predecible, y eso casi siempre significa a través de ingresos fiscales.

Cuando las partes interesadas en la educación se han centrado en la financiación interna, el objetivo inicial casi siempre ha sido conseguir una parte razonable de los ingresos fiscales asignados a la educación (CME, 2016). El punto de referencia del 20% como indicador de buenas prácticas, que se originó con la Iniciativa Vía Rápida (Birmingham, 2011) y es utilizado ahora por la [Alianza Mundial para la Educación](#) (AME) y el [Marco de Acción de Incheon](#), sugiere que “al menos el 15-20%” de los presupuestos nacionales se gaste en educación, con la condición de que los países de bajos ingresos tendrán que invertir al nivel más alto. Se trata de un buen comienzo, y los países que no alcanzan esta cifra deben ser presionados para que aumenten la parte de los ingresos públicos que se destinan a la educación. Sin embargo, hay muchos países que

alcanzan o superan este porcentaje pero siguen teniendo un déficit para satisfacer las necesidades y los derechos de sus ciudadanos en materia de educación. La razón es sencilla: una parte del 20% de un pastel pequeño es una cantidad pequeña. El verdadero reto es hablar de aumentar el tamaño del pastel, y eso está determinado más que nada por los ingresos fiscales totales recaudados por los gobiernos.

Pero los impuestos tienen un problema de imagen. De hecho, tienen múltiples [problemas de imagen](#). Se consideran demasiado técnicos y complicados, por lo que es mejor dejarlos en manos de economistas expertos. O se ven como algo aburrido. O son algo que no nos gusta instintivamente: poca gente se siente bien pagando impuestos y a muchos les gustaría pagar menos. Los esfuerzos por hacer más atractivos los impuestos (como el libro [The Joy of Tax](#)) no han tenido el éxito necesario para cambiar la percepción del público. Sin embargo, es curioso observar que los ciudadanos que pagan los impuestos más altos del mundo —en [países escandinavos](#)— son los mayores partidarios de los impuestos.

Cuatro décadas de [economía neoliberal](#) han normalizado la idea de que los Estados grandes son burocráticos e ineficientes, y que son preferibles los Estados pequeños y no intervencionistas, que permiten al mercado prosperar en gran medida sin regulación. Dentro de la lógica más extrema de esta ideología, los impuestos se consideran una forma de robo de los ingresos o de la riqueza que pertenecen propiamente a las personas o a las empresas. Desde este punto de vista, los impuestos deben reducirse al mínimo y el Estado debe quitarse de en medio. Los servicios deben ser privatizados y el Estado sólo debe desempeñar un papel de red de seguridad. En julio de 2020, en una conversación telefónica conmigo para discutir un informe reciente (ActionAid, 2020), un alto funcionario del FMI hizo la siguiente declaración: “el sector público sólo debe hacer cosas en las que el sector privado no pueda obtener beneficios”. Con esta visión del mundo no es necesario que el Estado recaude más impuestos para prestar servicios públicos.

La crisis financiera mundial de 2007/8 parecía ser un momento de cambio, pero al final no sirvió de mucho. Sin embargo, en el contexto posterior al covid, hay signos de un alejamiento del [fundamentalismo del mercado](#). Muchos gobiernos han sido [audazmente intervencionistas](#), y en muchos países se ha revalorizado el [espíritu del sector público](#). El gasto público en los países de la OCDE ha aumentado rápidamente y se espera que [los impuestos tendrán que subir](#) en los próximos meses y años. La mayoría de los países en desarrollo tienen menos espacio fiscal para responder con tanta audacia, pero cada vez hay [más llamamientos a la cancelación de la deuda](#), a las [reformas radicales de los sistemas fiscales](#) y a la renovación de la inversión en [servicios públicos](#). La exigencia del [Marco de Sendai](#) de 2015 de “reconstruir mejor” ha cobrado un impulso considerable.

Por eso, aumentar el gasto público es muy oportuno. Reconstruir mejor a partir de la pandemia de 2020 debe implicar, sin duda, garantizar que los objetivos de desarrollo sostenible nacionales y mundiales se financien adecuadamente. La columna vertebral de esa financiación sólo puede provenir fehacientemente de los ingresos fiscales. Y el núcleo de las prioridades de gasto debe ser, sin duda, la sanidad pública y los sistemas educativos, para que todos estemos mejor preparados para cualquier pandemia futura e invirtamos en la próxima generación de ciudadanos que puedan trabajar para construir un futuro más sostenible.

Recientemente se ha constituido una nueva Alianza de Fiscalidad y Educación entre ActionAid, la Internacional de la Educación, la Campaña Mundial por la Educación, la Red de Justicia Fiscal y la Alianza Mundial por la Justicia Fiscal. Juntos reconocemos que, al final, serán los ciudadanos y los gobiernos de los países en desarrollo los que tendrán que dar un paso adelante: reconocer que no se puede financiar de forma sostenible la educación y otros objetivos de desarrollo sin ser ambiciosos y progresistas a la hora de llevar a cabo reformas fiscales. Quizás el covid-19 marque un punto de inflexión en este sentido, un momento en el que se revalore el papel crucial de los servicios públicos y los países estén más abiertos a buscar nuevas formas de financiarlos. Esto sería oportuno. A diez años de la fecha límite de los ODS (2030), actuar ahora en materia de financiación podría permitir un progreso acelerado. Desde el inicio del covid-19, el movimiento para la [cancelación de la deuda](#) está cobrando velocidad (permitiendo a los países tener acceso instantáneo a los ingresos que ya están en sus arcas). Si esto se hace junto con una expansión ambiciosa y progresiva de los sistemas fiscales, los ingresos podrían estar disponibles para cumplir con la mayoría de los ODS. Por supuesto, esto nunca puede ser una garantía por sí solo, porque los ingresos fiscales podrían ser mal asignados. Por esta razón, necesitamos que los defensores de la educación exijan no sólo un aumento del **tamaño** de los ingresos del gobierno, sino también un aumento de la **proporción** que se gasta en educación, un aumento de la **sensibilidad** del gasto (impulsado por las preocupaciones de equidad) y un aumento del **escrutinio** del gasto en la práctica para asegurarse de que el dinero llegue y se utilice correctamente incluso en las escuelas más desfavorecidas. Este [marco de las 4 S](#) (*tamaño, proporción, sensibilidad y escrutinio* —*size, share, sensitivity, scrutiny* en inglés—) es un claro reconocimiento de que la acción sobre los impuestos por sí sola nunca será suficiente. Sin embargo, la acción sobre la justicia fiscal es un paso necesario y fundamental para lograr la justicia educativa, y este simple hecho se ha pasado por alto durante demasiado tiempo.

Esta colección única de artículos sobre impuestos y educación ofrece una rica gama de puntos de vista. Cada artículo explora las conexiones entre los impuestos y la educación de una

manera diferente. Algunos ofrecen una perspectiva global y otros están firmemente arraigados en contextos nacionales específicos, con artículos de Brasil, Camboya, India, Malawi, Pakistán, Perú, República Dominicana, Sierra Leona y Uganda. Los autores ofrecen múltiples puntos de vista: tenemos algunos profesores con mucha antigüedad y otros académicos que inician su carrera, algunos de grupos de reflexión, otros de organizaciones de derechos humanos, algunos de organizaciones no gubernamentales y otros de sindicatos de docentes o estudiantes, algunos de movimientos de la sociedad civil dedicados a impuestos y otros de movimientos por la educación. Todos los artículos se han escrito en los últimos meses<sup>3</sup>, por lo que muchos tocan el contexto del covid-19 y los retos y oportunidades que se presentan.

Para la edición en español de NSI05 se seleccionaron 12 de los 25 artículos originales<sup>4</sup>. Para la selección se siguieron los criterios adoptados en la versión original referidos a la variedad del contexto en el que fueron escritos (academia, organizaciones sociales de diversa índole, organismos) y el balance entre una perspectiva global y otra más localizada. En particular, se focalizó sobre los artículos acerca de casos o países de habla iberoamericana.

De la primera parte se presentan dos artículos. El primero, del profesor **Keith Lewin** ofrece algunos fundamentos de cómo se financian los sistemas educativos y algunos conceptos matemáticos sobre lo que debe suceder para financiar el ODS 4. Le sigue el artículo de **Liz Nelson, Alex Cobham y Miroslav Palanský**, de Tax Justice Network, que articula los vínculos entre impuestos y educación, enfatizando la importancia de la progresividad en impuestos y gastos, y delineando una agenda para impuestos transformadores.

A continuación, de la Parte 2, que comprende un grupo de artículos sobre “reformas tributarias progresistas y regresivas” a nivel nacional, **Anjela Taneja** de Oxfam India, examina críticamente el ejemplo de la India de un impuesto destinado a la educación, el famoso “cess”, que ha demostrado ser efectivo para recaudar ingresos adicionales para el gobierno, pero no para aumentar el gasto en educación. Muchas personas que exploran por primera vez los vínculos entre los impuestos y la educación adoptan la idea de los impuestos asignados, por lo que este artículo actúa como una advertencia oportuna sobre las limitaciones y los peligros de ese enfoque. **Peter Kwasi Kodjie**, de All-Africa Students Union, agrega otra dimensión al análisis de cómo deberían ser los sistemas tributarios progresivos, argumentando que la sensibilidad de género es una dimensión crucial, tanto en el diseño de las reformas tributarias como en las asignaciones a la educación.

La Parte 3 analiza el “activismo a nivel local”. Comienza con el trabajo innovador realizado en Malawi, presentado por **Yandura Chipeta**, utilizando métodos participativos

de educación de adultos inspirados en Paulo Freire para crear conciencia sobre impuestos. Por su parte, **Vanessa van der Boogaard** comparte los últimos hallazgos de su trabajo en Sierra Leona, mostrando que cobrar tarifas a los usuarios para el acceso a la escuela primaria actúa como un impuesto regresivo de facto, trasladando los costos injustamente a quienes tienen menos capacidad de pago.

Desde esa perspectiva local se vuelve a la visión global en la Parte 4, con dos artículos que argumentan que la acción nacional por sí sola nunca será suficiente: necesitamos “reformas globales”. Primero, el profesor **Steve Klees** discute el pasaje de la caridad global a la tributación global a través de la introducción de impuestos globales sobre la riqueza y la reforma de la toma de decisiones global, reemplazando el papel de la OCDE en el establecimiento de reglas por un organismo global más representativo y empoderado. Se suma la reflexión histórica y contemporánea de **Will Brehm** sobre la gran filantropía y la conexión entre la generosidad filantrópica y la evasión fiscal.

En la penúltima sección, la Parte 5, se exploran los vínculos entre “impuestos y privatización de la educación”. Las experiencias relatadas muestran que el mantenimiento de un sistema fiscal débil ha ido de la mano con la privatización de la educación en los últimos años. **Elisabeth Robert** describe esta situación en el caso de la República Dominicana, a partir de los datos sobre privatización y asociaciones público-privadas (APP) en un sistema educativo que, aparentemente, cuenta con mejores recursos. **Sergio Hernández y Laura Adriaensens** ofrecen una perspectiva ligeramente diferente de Perú, mostrando cómo el hecho de no construir una base impositiva sólida ha socavado las aspiraciones de brindar educación intercultural bilingüe de calidad para los pueblos indígenas.

En la Parte 6, se analizan los “la lucha por la educación y el financiamiento educativo mediante impuestos”. El artículo de **Amy Paunila** argumenta que la movilización por los impuestos y la educación tiene que ir de la mano con la acción contra la corrupción: cuando la gente cree que el impuesto que se recauda desaparece en los bolsillos de funcionarios, políticos o élites corruptos, no hay apoyo para ampliar los ingresos fiscales. Por su parte, **Maryline Mangenot** de la Campaña Global por la Educación, expone de qué manera el movimiento de justicia educativa encuentra conexiones con la justicia fiscal.

Finalmente, la edición en español ofrece dos artículos originales respecto de la relación entre impuestos y educación. El primero se titula Aportes para la justicia educativa en Argentina, por Marcela Browne y Alberto Croce de la Campaña Argentina por el Derecho a la Educación, describe los límites de las leyes actuales para garantizar un adecuado financiamiento de la educación y propone el modelo de Inversión Estudiante Equidad (IEE) como parámetro para el costeo del presupuesto educativo necesario para el cumplimiento de las leyes y los compromisos asumidos en el marco de la Agenda 2030. El segundo artículo, escrito por los investigadores de la Universidad Nacional de General Sarmiento Martín Mangas, Ricardo Paparás y Carlos Martínez, presenta la experiencia, en tiempos de COVID-19, de un impuesto extraordinario a las grandes fortunas en la Argentina para el financiamiento de becas a jóvenes estudiantes. Los hallazgos y reflexiones que ofrecen se alinean con el objetivo del NSI 05: ofrecer datos e ideas sobre cómo utilizar los impuestos para una mejora sustantiva y sostenida del financiamiento de la educación.

#### Notas a pie

1. Ver también la entrevista a David Archer para The FreshEd Podcast (coordinado por Will Brehm). Financing education through domestic taxation. Recuperado de <https://freshedpodcast.com/davidarcher/>
2. Versión adaptada para la edición en español de NSI05.
3. Nota del editor: últimos meses de 2020.
4. Los autores cuyos artículos fueron traducidos se indican en negrita. La edición original en inglés con todos los artículos se puede ver [aquí](#).

## Referencias

ActionAid. (2020). *Who Cares for the Future: finance gender responsive public services!* <https://actionaid.org/sites/default/files/publications/final%20who%20cares%20report.pdf>

Archer, D. (2016). *Domestic Tax and Education* (Documento de información para la Comisión sobre la Educación). Comisión sobre la Educación.

Bermingham D. (2011). The politics of global education policy: the formation of the Education for All – Fast Track Initiative (FTI). *Journal of Education Policy*, 26(4), 557-569. doi.org/10.1080/02680939.2011.555002

Global Campaign for Education (GCE). (2018). *Financing Matters*. ActionAid, Education International, GCE.

GCE. (2016). *Financing Matters*. GCE, Education International and ActionAid. [https://www.campaignforeducation.org/docs/resources/GCE%20Financing\\_Matters\\_EN\\_WEB.pdf](https://www.campaignforeducation.org/docs/resources/GCE%20Financing_Matters_EN_WEB.pdf)

OECD. (2013). *Tax and Development: Aid modalities for strengthening tax systems*. OECD Publishing. [https://read.oecd-ilibrary.org/development/tax-and-development\\_9789264177581-en#page3](https://read.oecd-ilibrary.org/development/tax-and-development_9789264177581-en#page3)


Riddell, A. (2016). The effectiveness of foreign aid to education: What can be learned? *International Journal of Educational Development*, 48, 23-36. <https://www.sciencedirect.com/science/journal/07380593>

UNESCO. (2017). *Accountability in Education: Meeting our Commitments* (Global Education Monitoring Report 2017/18). <https://en.unesco.org/gem-report/report/2017/accountability-education>

# Parte 1

## Perspectivas globales

# Cuestiones impositivas: Reforma fiscal, bienes públicos y asistencia financiera

 **Keith M Lewin**, Profesor Emérito de Educación y Desarrollo Internacional, Centro para la Educación Internacional, Universidad de Sussex, Reino Unido

 k.m.lewin@sussex.ac.uk

## Resumen

La política fiscal resulta clave para el desarrollo educativo. Se requiere al menos el 6% del PIB para proveer acceso universal a la educación formal. No es posible brindar financiamiento responsable mediante subvenciones ni tampoco a través de créditos que generen altos niveles de endeudamiento. Las reformas fiscales, unidas a inversiones en eficiencia y efectividad, pueden resolver los déficits de financiación no solo una vez, sino para siempre.

## Palabras clave

Educación  
Impuestos  
Financiación  
Asistencia  
Bienes públicos

## Introducción

La política fiscal resulta clave para un desarrollo educativo sostenible. Esto era así antes del covid-19 y lo seguirá siendo cuando pase la pandemia. El Estado fiscal tiene la capacidad de financiar bienes públicos que beneficien a toda la ciudadanía y, a su vez, proteger especialmente los derechos y reparar las vulnerabilidades de quienes menos pueden ayudarse a sí mismos. Esto es posible gracias al contrato social que existe entre quienes gobiernan y los ciudadanos, que esperan servicios públicos que brinden educación, salud, bienestar social y otros bienes públicos a cambio de sus impuestos. Dicha expectativa se observa en los estados tanto de derecha como de izquierda. Ambas posiciones ideológicas concuerdan en que existe la necesidad de fijar impuestos y proveer bienes públicos, pero a menudo no coinciden acerca de cuáles bienes públicos deben brindarse y hasta qué punto los impuestos deben ser progresivos y estar diseñados para redistribuir la riqueza. Es necesario comprender que el desarrollo dependía del Estado fiscal antes de que el coronavirus trastocara las estrategias para la financiación del desarrollo, y que continuará siendo así una vez que la crisis actual se apacigüe.

En este artículo, se presentan los cálculos básicos en relación con el financiamiento de la educación, que indican que la mayor parte de los países de ingresos bajos necesitan realizar un gasto en educación de más del 6% del producto interno bruto (PIB), y más del 25% de los ingresos públicos, y recaudar un equivalente al 25% del PIB para alcanzar las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (ODS 4). Resulta imposible imaginar un monto de subvenciones o créditos que proporcionen el volumen adicional de financiamiento necesario de una forma sostenible.

En segundo lugar, en este análisis se identifican diversas fuentes de ingresos públicos y se señala dónde puede realizarse un fuerte incremento en la recaudación. Esto ampliaría la capacidad de proveer servicios educativos sin generar niveles no sostenibles de deuda ni créditos de alto riesgo. Es clave implementar una reforma fiscal que incremente la proporción entre impuestos y PIB para lograr universalizar el acceso a una educación de calidad.

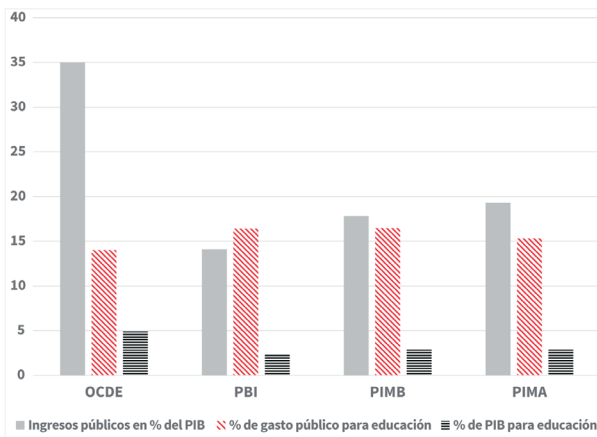
### Los cálculos básicos del financiamiento educativo

La modelización financiera y demográfica muestra que se requiere que al menos el 6% del PIB sea destinado a educación para así alcanzar las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (Lewin, 2017). La proporción del PIB que los gobiernos asignan a educación está determinada por el monto de la recaudación fiscal que se utiliza para financiar el gasto público<sup>1</sup> y la proporción del presupuesto estatal dedicado a educación. La ecuación es la siguiente:

$$\text{Monto del PIB destinado a educación} = \text{Ingresos públicos como porcentaje del PIB} \times \text{el porcentaje del presupuesto estatal dedicado a educación}$$

Se observa que la financiación educativa es muy diferente en distintos grupos de países. En la Figura 1 se muestran los valores habituales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), los países de bajos ingresos (PBI), los países con nivel de ingreso mediano bajo (PIMB) y los países con nivel de ingreso mediano alto (PIMA). Los ingresos públicos promedio de los países pertenecientes a la OCDE representan el 34% del PIB y las asignaciones a educación rondan el 14% del gasto público. Por lo tanto, destinan poco menos del 5% del PIB a educación ( $34\% \times 14\% = 4,8\%$ ). Los PBI, PIMB y PIMA destinan mucho menos que los países de la OCDE. En promedio, asignan menos del 3% del PIB a educación, excluyendo subvenciones y créditos<sup>2</sup>. Esto ocurre principalmente porque su recaudación fiscal es mucho más baja que la de los países de la OCDE, no porque destinen una proporción menor del gasto público.

**Figura 1:** Ingresos públicos, presupuesto educativo y educación como porcentaje del PIB, con valores promedio



Fuente: Infografía del autor sobre la base de los promedios indicados en la base de datos 2019 del Banco Mundial o los últimos datos disponibles

El monto del gasto en educación expresado como porcentaje del PIB está determinado por la proporción del PIB que se recauda en impuestos para financiar al gobierno multiplicado por la proporción de este ingreso asignado a la educación (excluyendo subvenciones y créditos). Para alcanzar un gasto del 6% del PIB, los países PBI, PIMB y PIMA pertenecientes

a la región subsahariana de África deberían aumentar sus ingresos públicos sustancialmente y llegar a una cifra de entre el 20% y el 30% del PIB y, a la vez, deberían asignar hasta un 30% del presupuesto estatal a educación, tal como se indica en la Tabla 1.

Queda mucho camino por andar. El 43% de los países destinan menos del 15% del presupuesto público a educación y solo el 26% asigna más del 20%, que es lo sugerido por los aliados para el desarrollo. Cerca del 48% de los países de África adjudican menos del 4% del PIB a educación y solo el 22% invierte más del 6%, incluyendo las contribuciones provenientes de la asistencia.

**Tabla 1:** Ingresos públicos, presupuesto educativo y educación como porcentaje del PIB para alcanzar el 6% del PIB destinado a educación

	Ingresos públicos en % del PIB (1)	% asignado a educación (2)	% del PIB asignado a educación (1) x(2)=(3)
OCDE	35	14	4.9
PBI	20	30	6.0
PIMB	25	24	6.0
PIMA	30	20	6.0

Fuente: Tabla del autor sobre la base de promedios extraídos de la base de datos 2019 del Banco Mundial o los últimos datos disponibles

Las insuficiencias en financiamiento son, por lo tanto, mucho mayores que los desembolsos corrientes en materia de asistencia a la educación, y es poco probable que estos lleguen a mucho más de los 4000 millones de dólares por año, o alrededor del 0,3% del PIB, en los países del África subsahariana (Lewin, 2019).

Está el debate acerca de si realmente existe una nueva “trampa” para el aprendizaje que lleva a un equilibrio con bajos niveles de aprendizaje (Informe sobre el desarrollo mundial, 2018). A pesar de ello, existen datos sobre el equilibrio del gasto público de un país de bajos ingresos y la inversión en educación. A lo largo de los últimos 35 años, el financiamiento ha sido una limitación central. Según Coombs (1985), en las décadas del 70 y del 80, los “países en desarrollo” gastaban alrededor del 4% del PIB en educación y destinaban aproximadamente el 15% del gasto público. En 1990, cuando se realizó la Conferencia de Jomtien, nuestro análisis para UNICEF mostraba que los países de bajos ingresos seguían asignando entre el 4% y el 5% del PIB a educación y alrededor del 15% del gasto público, incluyendo subvenciones y créditos (Colclough y Lewin, 1990). Los datos del Instituto de Estadísticas de la UNESCO publicados en 2020 muestran que desde 1990 los promedios para educación en países de bajos ingresos y de ingresos medios bajos se han



mantenido en esos niveles a pesar de la gran incidencia que se ha ejercido.

El punto clave es que los países de ingresos bajos no han ido mucho más allá del gasto de entre el 3,5% y el 4,5% del PIB, incluida la asistencia, y de entre el 14% y el 16% del presupuesto público asignado a educación. Independientemente de cuál sea su política económica, ese es el nivel en el cual se han equilibrado muchos sistemas. Fijar metas arbitrarias para el gasto en educación que sean mucho más altas es ignorar lo obvio. La inversión en educación surge de las preferencias signadas por la política económica y está sujeta a los márgenes de maniobra. La principal limitación es la voluntad y la capacidad de los gobiernos de recaudar internamente ingresos fiscales y asignarlos al sector educativo.

Si existe una crisis del aprendizaje, se necesita entonces una teoría que explique la “resistencia al cambio” en lo que respecta a financiar, en niveles más altos, la educación. Hasta la fecha, la proporción de recursos asignados a este sector no se ha visto modificada por los cientos de miles de millones de dólares de asistencia externa proveniente de agencias de desarrollo durante las últimas cuatro décadas. Lo que se requiere es una comprensión más realista de la política económica relativa a la fijación del presupuesto de cada nación y de los factores que inhiben el desarrollo de los Estados fiscales, que podrían financiar sus propios servicios públicos.

### Refinanciamiento de la educación

El grueso del financiamiento destinado a educación en el África subsahariana tendrá que provenir de recursos internos y de una mayor eficacia (Lewin, 2008). Es grave que las deficiencias en el financiamiento de la educación sean recurrentes y se repitan año tras año. Las subvenciones de parte de donantes bilaterales y multilaterales no son útiles para la financiación recurrente en el mediano plazo y no generan un flujo de fondos predecible para hacer frente a los costos más grandes, como por ejemplo los salarios docentes. Los créditos ocasionan deuda en el largo plazo y su servicio debe afrontarse con ingresos públicos; además, están limitados por el nivel de amortización que pueda sostenerse. Toda amortización de deuda que signifique más del 5% anual del PIB probablemente represente un tercio o más del gasto público y genere una dependencia.

La reforma fiscal es el tema central de toda política de asistencia a la educación, en especial en [períodos de recesión](#). La buena gobernanza vincula a los contribuyentes con quienes los gobiernan mediante un [contrato social](#) que permitirá proveer bienes públicos que no pueden sostenerse con mercados fragmentados (ActionAid, 2018). Los sistemas educativos sostenibles dependen del desarrollo de Estados fiscales que puedan hacer sus propias elecciones en torno a cómo invertir en sus propios sistemas.<sup>3</sup>

¿Cómo podría lograrse la reforma fiscal? Las oportunidades para aumentar los ingresos públicos se hacen evidentes al revisar la recaudación en distintas áreas

### Impuesto a la renta de personas físicas

Los mejores cálculos indican que los países africanos en su conjunto recaudan menos del 10% de todos los ingresos fiscales en concepto de impuesto a la renta de personas físicas, mientras que en los países pertenecientes a la OCDE, la cifra supera el 25%. Además, este impuesto es abonado por apenas un 5% de los ciudadanos de África, en comparación con el 50% de quienes viven en países de la OCDE. La mayor parte del impuesto a la renta personal en el continente africano es tributada por empleados estatales de rango medio y por grandes compañías. Según investigaciones realizadas, en uno de los países de África oriental, solo el 5% de los directores de empresa y pocos funcionarios de altas esferas del gobierno tributan el impuesto, mientras que la mayoría de los abogados con mejores ingresos, los funcionarios más ricos y muchos multimillonarios no lo hacen (Moore et al, 2018). A los funcionarios públicos se les debería exigir que publicaran sus declaraciones impositivas y declararan sus bienes como condición para ejercer la función pública.

Cuando se trate de personas cuyos activos no sean coherentes con sus ingresos, debería aplicarse el mecanismo que en el Reino Unido se denomina *unexplained wealth order*, u orden de indagación de riquezas no justificadas. Además, la retención fiscal a cuenta (PAYE, por sus siglas en inglés) debería extenderse a todos los empleados. Este tipo de “incentivos” deben servir para alentar un cumplimiento cooperativo.

### Impuestos a la propiedad inmobiliaria

En muchos de los países del África subsahariana, los impuestos inmobiliarios no constituyen una gran fuente de ingresos fiscales, pero sí son importantes en los países de ingresos altos. Este tipo de impuestos pueden adquirir un fuerte carácter político en los países en los que los ingresos excedentes se traducen en la compra de propiedades y tierras como bienes seguros. Los impuestos inmobiliarios son económicos de recaudar, se vinculan con bienes tangibles y, por lo general, son progresistas en términos sociales. Pueden también asociarse con el acceso a servicios y ser recaudados por agencias que tienen conocimiento del ámbito local. Los sistemas de detección remota facilitan conocer los bienes tangibles y quiénes los usan. Además, los registros catastrales son una prioridad para generar ingresos públicos de manera justa.

### Impuestos a las sociedades

La imposición tributaria a las grandes empresas es inconsistente y pequeña en volumen. Las compañías transnacionales se valen de la fijación de precios de transferencia entre sus subsidiarias en diferentes ámbitos fiscales, de la cesión de regalías y derechos de propiedad



intelectual, y de las transferencias internas de los gastos de gestión. Además, distribuyen dividendos y ganancias de capital<sup>4</sup> de modo tal que el mayor valor se asigne a domicilios con bajas imposiciones tributarias. Debe exigirse a las empresas que declaren sus ingresos dentro de cada país y que abonen impuestos según la validación de auditores externos. Los impuestos deben gravarse allí donde se encuentren los bienes y así generar ingresos públicos.

### **Impuesto al valor agregado (IVA)**

El IVA es un impuesto a la provisión de alimentos y servicios que permite que los costos de producción puedan desgravarse y, por lo tanto, recaigan en el consumidor final. El IVA puede ser regresivo si se aplica a una tasa fija y sin considerar los ingresos, por lo que los pobres, en proporción, gastan más de sus ingresos en el impuesto. Esto puede resolverse sacando el IVA de los productos esenciales que se consumen en los hogares más pobres. Es cada vez mayor el número de facturas con IVA, dado que las transacciones se resuelven de forma electrónica. La recaudación es eficiente y es posible aumentar la tasa de recupero de diversas maneras, por ejemplo, adjuntando tarjetas de lotería a las facturas de servicios para garantizar que se declaren los ingresos.

### **Derechos de aduana e impuestos sobre bienes específicos**

Cuando los productos y servicios cruzan las fronteras, se recaudan derechos arancelarios y se generan ingresos fiscales mediante impuestos a las bebidas alcohólicas, al tabaco y a otros artículos de lujo. Existe, además, un interés de bien público en el incremento de tasas sobre productos que son perjudiciales para la salud.

En muchos países, las operaciones transnacionales se están despersonalizando y pasan a ser digitales, lo que implica beneficios en términos de las tasas de recaudación y la reducción del fraude.

### **Elusión y evasión fiscal**

Según [algunos cálculos](#), pueden perderse más de 500 mil millones de dólares al año a través de la fijación de precios de transferencia que realizan las empresas, el lavado de dinero y la evasión fiscal lisa y llana. Los [datos filtrados](#) sugieren que alrededor de 5000 ciudadanos africanos tienen bienes por más de 6 mil millones de dólares en un solo banco suizo. Esto implica que grandes cantidades de ingresos y activos son desviados *offshore* y que probablemente permanezcan sin gravar. Entonces, mediante las reformas fiscales y un mayor cumplimiento tributario se podría aumentar en gran medida la recaudación impositiva, en el marco de la legislación existente, y así generar más recursos de los que proporciona la asistencia.

Herramientas como el seguimiento del blanqueo de capitales, los números de identificación tributaria, la información sobre las transferencias transnacionales y las órdenes de indagación de riquezas no justificadas tendrán un efecto cada vez mayor.

## **Conclusiones**

En este artículo se han analizado cuestiones en torno al financiamiento de la educación y la fijación de impuestos. Los acontecimientos relacionados con la pandemia por el covid-19 desplazaron de las noticias los temas sobre el desarrollo y los aspectos tributarios, y ahora se reescriben los pronósticos económicos. Sin embargo, las realidades que subyacen no han cambiado. [Lo más probable](#) es que los sistemas educativos se regeneren adoptando formas institucionales claramente similares, aunque con más distanciamiento social. En el mediano plazo, se seguirá sosteniendo el hecho de que se requiere al menos el 6% del PIB para financiar el acceso universal a la educación hasta el último año de la escuela secundaria en los países de bajos ingresos. Hoy, los países pobres destinan menos del 4% del PIB a educación y tienen una recaudación impositiva de menos del 15% del PIB para financiar los servicios públicos. Cerca del 10% de los países del África subsahariana reciben más del 20% del PIB en ayuda externa. La mitad recibe más del 5%, lo que puede representar hasta un tercio del gasto público. Será necesario que, mediante reformas tributarias, los ingresos fiscales se incrementen para acercarse al 25% del PIB.

El financiamiento sostenible de la educación depende de una recaudación interna adecuada, no de la asistencia externa (Lewin, 2015). La tributación justa y progresiva es la única forma de construir Estados fiscales con capacidad para financiar bienes públicos indefinidamente, sin necesidad de endeudarse ni de procurar subvenciones desproporcionadas. Es la única forma de financiar sistemas de educación masivos que puedan mitigar los efectos de la pandemia. Ahora es el momento de invertir en un desarrollo financiado de manera endógena que pueda dar forma a sistemas educativos resilientes. Habiéndose destinado más de medio billón de dólares en ayuda a la educación en los países del África subsahariana durante los últimos cincuenta años, es posible afirmar que se requieren nuevas formas de asistencia.

Dichas formas deben centrarse en catalizar el desarrollo de los Estados fiscales que puedan y que quieran financiar su propio desarrollo. Así, se podría terminar con ciclos que proveen una asistencia que es temporaria y que genera dependencia, socava la resiliencia y ocasiona un riesgo sistémico.

## Referencias

ActionAid. (2018). *Scaling up Domestic Resources for Financing SDG4: a Taxing Business*. ActionAid International. Recuperado de [https://actionaid.org/sites/default/files/publications/scaling\\_up\\_domestic\\_resources\\_online\\_0.pdf](https://actionaid.org/sites/default/files/publications/scaling_up_domestic_resources_online_0.pdf)

ActionAid. (2020). *Who Cares for the Future: finance gender responsive public services*. ActionAid International. Recuperado de <https://actionaid.org/publications/2020/who-cares-future-finance-gender-responsive-public-services>

Colclough, C. L., & Lewin K. M. (1990). *Educating All the Children: Meeting the Economic Challenges of the 1990s*. UNICEF.

Coombes, P. (1985). *The World Crisis in Education: The view from the Eighties*. Oxford University Press.

Lewin, K. M. (2008). *Strategies for Sustainable Financing of Secondary Education in Sub Saharan Africa. (World Bank Working Paper No. 136)*. Africa Human Development Series. Banco Mundial. Recuperado de <http://documents1.worldbank.org/curated/en/642071468009013949/pdf/429120PUB0Seco10Box327331B01PUBLIC1.pdf>

Lewin, K. M. (2015). *Educational Access, Equity and Development: Planning to Make Rights Realities*. (Fundamentals of Educational Planning Serial Number 97). Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, UNESCO. Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000235003>

Lewin, K. M. (2017). *The Educational Challenges of Transition: Key Issues for Low- and Lower-Middle-Income Countries and GPE Toward 2030*. Global Partnership for Education. Recuperado de [https://www.globalpartnership.org/sites/default/files/2017-08-gpe-working-paper-2-educational-challenge-transition\\_0.pdf](https://www.globalpartnership.org/sites/default/files/2017-08-gpe-working-paper-2-educational-challenge-transition_0.pdf)

Lewin, K. M. (2019). *Peak aid and time for something different: sustainable financing for education*. UKFIET. <https://www.ukfiet.org/2019/peak-aid-and-time-for-something-different-sustainable-financing-for-education/>

Moore, M. Prichard, W. & Fjeldstadt, O. (2018). *Taxing Africa: Coercion, Reform and Development*. Zed Press.

### Notas a pie

1. Se incluyen créditos y subvenciones.
2. Si se incluyen subvenciones y créditos, el gasto promedio en educación aumenta a alrededor del 4% del PIB.
3. Para un análisis más detallado sobre la cuestión tributaria, ver Lewin, K. M. (2020). *Beyond Business as Usual: Aid and Financing Education in Africa*. International Journal for Education and Development. Recuperado de <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7395592/>.
4. UKFIET. (2018). *Is the Education Outcomes Fund a Game Changer?* Recuperado de <https://www.ukfiet.org/2018/education-outcomes-fund-eof-for-africa-and-the-middle-east-is-it-a-game-changer/>.


# Impuestos destinados a la educación en tiempos del coronavirus

 **Liz Nelson**, Directora, Tax Justice & Human Rights, Tax Justice Network, Reino Unido

 liz@taxjustice.net

 **Alex Cobham**, Director Ejecutivo, Tax Justice Network, Reino Unido

 alex@taxjustice.net

 **Miroslav Palanský**, Investigador, Tax Justice Network, Reino Unido, y Charles University, República Checa

 miroslav@taxjustice.net

## Resumen

Los impuestos permiten obtener recursos para servicios públicos y sustentan las relaciones entre el Estado y los ciudadanos. Este artículo indaga en los elementos esenciales para garantizar el ejercicio del derecho a la educación y los desafíos de tales derechos en la práctica, y analiza el nivel general y la progresividad de la recaudación, el porcentaje asignado a la educación y la inclusividad del consiguiente gasto público en educación. Para concluir, se incluyen recomendaciones de reformas urgentes a la luz del covid-19.

## Palabras clave

Derecho a la educación  
Recaudación impositiva  
Desigualdades  
Redistribución  
Reforma inclusiva (Build back better)

## El “derecho a la educación”

El derecho a la educación es indiscutible.<sup>1</sup> Está consagrado en el derecho internacional, regional y a veces, nacional, y forma parte de los instrumentos de “derechos” internacionales especiales. Cada uno de los 170 Estados Partes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR) se comprometió a garantizar el derecho a la educación “al máximo de sus recursos disponibles, con miras a lograr progresivamente [su] pleno ejercicio... sin discriminación alguna”.

La obligación de proporcionar educación también está consagrada en el derecho internacional, concretamente, en la Convención sobre los Derechos del Niño: “Los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional” (Convención sobre los Derechos del Niño, art. 4).

Más recientemente, en respuesta a la dependencia cada vez mayor del sector privado para proporcionar educación, los Principios de Abiyán (2019) establecieron criterios normativos y un marco para garantizar el ejercicio del derecho a la educación.<sup>2</sup> El derecho [constitucional](#), también, guía a los gobiernos y es un punto de referencia en especial en tiempos de crisis y conflictos, garantizando así que no se pierdan los “derechos” (Equal Education, 2020).

Pero en tiempos de crisis como el actual, ¿en qué medida son resilientes los países, en especial los que están muy endeudados o que han sentido presión política o institucional para adoptar políticas de austeridad?

## Recaudación progresiva y debilidades sistémicas

Existen numerosas iniciativas intergubernamentales y alianzas público-privadas para apoyar las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 4: iniciativas tales como [Better Teaching for Quality Learning](#) (BTQLP) en países de Europa del Este, orientadas a complementar o cubrir carencias en la capacidad docente, o con un foco diferente el [School Education Quality Assessment Project](#) (SEQAP), destinado a suplir deficiencias en países en vías de desarrollo donde existe “capacidad insuficiente” para el desarrollo de herramientas tecnológicas y educativas. La subcontratación de servicios al sector privado o mediante acuerdos de alianzas público-privadas es probablemente el [modelo predominante para proporcionar](#) infraestructura educativa, enseñanza y conectividad, y esto ocurre cada vez más en países de bajos ingresos. Pero el optimismo de los beneficios que otorgan las alianzas público-privadas podría ser infundado o exagerado (Singh, 2014, párr. 81).

En 2014, el Relator Especial de las Naciones Unidas se refirió a un desajuste de intereses y describió el problema muy claramente: “La constante financiación insuficiente de la educación pública coincide con el veloz aumento de la escala y del alcance de los actores privados en la educación, y pone en riesgo el compromiso de no dejar a nadie atrás” (Singh, 2014, párr. 122).

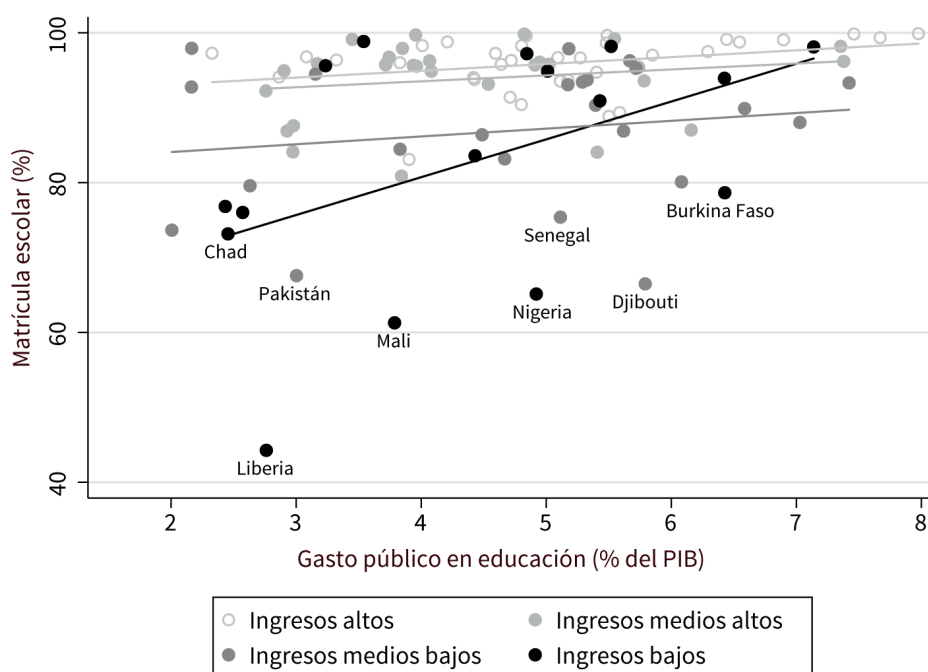
Hay alternativas disponibles que pueden aumentar el presupuesto para el gasto público. Para aprovecharlas se

requiere una voluntad política sostenida y una visión a largo plazo tanto a nivel internacional como dentro del diseño de políticas fiscales nacionales. En tiempos de la pandemia del covid-19, las políticas fiscales radicales y progresivas que pueden sustentar la igualdad en la educación han alcanzado la plena madurez.

Una agenda fiscal progresiva debe diseñar políticas sobre la base de la capacidad de pago. Para esto es preciso, en primer lugar, que los que tienen mayores ingresos o mayor riqueza aporten más. Segundo, tiene que haber un compromiso de dar prioridad a los impuestos directos y progresivos, es decir, impuestos a las ganancias, sobre la renta y la plusvalía en lugar de, por ejemplo, impuestos regresivos sobre el consumo, tales como el impuesto al valor agregado (IVA). Los niños que viven en hogares de bajos ingresos, donde un porcentaje más alto de los ingresos o de las transferencias se usan para comprar productos necesarios para la vida diaria que pagan IVA, gastan menos en sus necesidades educativas, lo que incluye transporte y dispositivos para conectividad (ActionAid, 2018).

Dado el predominio de las mujeres y de los grupos históricamente desfavorecidos entre los hogares de bajos ingresos, dar prioridad a la tributación directa también es necesario para militar contra más desigualdades de género e interseccionales. Las diversas políticas fiscales deben apoyar a los más marginalizados y vulnerables, ya sean mujeres jóvenes para quienes “los desafíos de acceder a la educación se ven

**Figura 1:** Matriculación escolar y gasto público en educación como porcentaje del PIB, por grupo de ingresos, 2017 o último año disponible



Fuente: Los autores, basados en datos del Banco Mundial

exacerbados por las responsabilidades de cuidar a miembros de la familia o a otros miembros de la comunidad” (Chopra y Zambelli, 2017, citados en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 2020, párr. 56), o niños indígenas, niños de minorías etnolingüísticas, niños con discapacidades y los que sufren desigualdades interseccionales.

### Porcentaje de asignación de la recaudación fiscal para la educación

En noviembre de 2015, en Corea del Sur, 160 países se reunieron para adoptar la [Declaración de Incheon para la Educación 2030 \(UNESCO et al, 2015, párr. 14\)](#). La Declaración llamó a los signatarios a comprometerse con la decisión de “aumentar el gasto público en educación, de acuerdo con el contexto nacional” e instó a que “se cumplan los objetivos de referencia internacionales y regionales de asignar de forma eficiente a la educación al menos entre un 4% y un 6% del producto interno bruto o al menos entre un 15% y un 20% del total del gasto público”.

Las deficiencias de financiación en la educación básica son considerables. Un informe reciente del Secretario General de la ONU señaló que “43 países todavía invierten menos de lo necesario para lograr una educación de calidad inclusiva e igualitaria para todos” (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 2020, párr. 27). Como ilustra la Figura 1, el nivel de gasto cuenta parte de la historia. Si bien los países de ingresos altos en su gran mayoría son capaces de alcanzar una matrícula escolar casi integral a pesar de la gran variedad de niveles de gasto, entre los países de bajos ingresos, en particular, el fracaso del objetivo de la educación inclusiva suele estar asociado con la asignación de porcentajes más bajos del PIB a la educación.

### Inclusividad de la redistribución y covid-19

Durante la pandemia por el coronavirus, muchos aspectos de la pobreza y la privación se han profundizado y han sido puestos bajo la lupa por la opinión pública. A su vez, esto ha agravado la preocupación pública y política por las desigualdades arraigadas.

Ejemplos ilustrativos que afectan la educación incluyen la simple falta de espacio físico durante la “enseñanza en el hogar” obligatoria en el confinamiento, donde el foco en las actividades educativas es inviable; la ausencia de cuidado de niños y niñas y apoyo educativo para quienes deben trabajar o se consideran “esenciales”; y la falta o pérdida de infraestructura como consecuencia de faltar a la escuela, que pone de relieve una brecha digital: apenas el 15% [en algunas de las comunidades más pobres](#) tienen acceso a Internet o a los dispositivos necesarios para mantener cierto nivel de continuidad del aprendizaje en situaciones de confinamiento (Flowers, 2020).

Sin embargo, detrás de esto hay un problema más significativo y sistémico: la ausencia de recaudación para dar apoyo a una gama completa de servicios públicos que incluyan un derecho crítico: el derecho a la educación. El establecimiento de un régimen fiscal más justo e inclusivo basado en el principio de la “capacidad de pagar” puede crear oportunidades para generar un gasto público más progresivo capaz de cumplir con sus obligaciones con los más marginalizados y vulnerables.

Parte del enfoque de recuperación denominado en inglés *building back better* —una frase muy usada después de la pandemia del covid que invoca una visión distinta acerca del ejercicio de los derechos— implica diseñar un escenario que vaya más allá de la recaudación fiscal. El rol crítico de mejorar la gobernanza y la responsabilidad y posteriormente fortalecer el contrato entre el ciudadano y el Estado puede provenir de un régimen fiscal progresivo (UNICEF, s. f.). Son tres los principios que deben regir el proceso de recaudación de fondos públicos tan necesarios para luchar contra la pandemia y sus secuelas socioeconómicas, y para alcanzar el derecho a la educación en forma inclusiva.

Primero, como ya se mencionó, la recaudación de ingresos fiscales adicionales debe ser progresiva. En las regiones donde la pandemia misma ha exacerbado activamente las desigualdades, la respuesta debe mitigarlas garantizando que contribuyan más quienes tienen más capacidad de hacerlo. Segundo, la recaudación fiscal debe surgir en el mismo lugar que la actividad económica correspondiente; es decir, en el mismo lugar donde surgen las necesidades sanitarias. La pandemia pone de relieve la inequidad que conlleva permitir que los fondos se recauden lejos de donde se generan. Tercero, deben recaudarse ingresos fiscales adicionales sobre todo de quienes más están beneficiándose en estos tiempos extraños, no gracias a su propio ingenio o trabajo esmerado, sino en gran parte por una cuestión de suerte que les permite beneficiarse de las intervenciones estatales sin precedentes en la economía. Sin duda, se acumulan rentas enormes y no merecidas para [los propietarios](#) de una empresa como Amazon, simplemente porque la mayoría de las empresas físicas de la competencia han sido obligadas a cerrar.

Es posible cumplir con estos principios con un paquete de políticas públicas inmediatas compuestas por dos elementos principales: [un impuesto a las ganancias extraordinarias](#) durante la pandemia, evaluado teniendo en cuenta las ganancias globales para evitar los problemas de la transferencia de ganancias, y un impuesto a la riqueza por única vez. La ventaja adicional de un enfoque como este es que estos elementos también son compatibles con las reformas a más largo plazo que garantizarían sistemas fiscales más progresivos en el futuro, con el potencial de sustentar el objetivo integral del derecho a la educación.

Las reformas a más largo plazo necesariamente incluirán la implementación de mecanismos totalmente multilaterales para los tres elementos básicos de la transparencia fiscal: intercambio automático de información financiera, transparencia en los beneficiarios finales mediante registros públicos sobre propietarios de empresas y otros vehículos legales, y elaboración de informes país por país por parte de compañías multinacionales. Los dos primeros elementos, implementados plenamente para incluir a los países de bajos ingresos y a miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), harán posible la aplicación de impuestos a la riqueza, y pondrán punto final a la elusión fiscal offshore, que se calcula que cuesta unos 200 mil millones de dólares a nivel mundial en recaudación perdida (y un porcentaje desproporcionadamente alto de recaudación fiscal en países de bajos ingresos). El último elemento incluye la provisión de datos de manera fehaciente a las autoridades fiscales de la OCDE y no como ocurre ahora, que se suministran de forma privada; así se garantizará la responsabilidad por los casos de evasión impositiva tanto de multinacionales como de las jurisdicciones que adquieren o se benefician del traslado de ganancias de esas empresas. Esto tiene un costo estimado de entre 500 mil millones y 600 mil millones de dólares al año a nivel mundial, y como ya se mencionó, representa un porcentaje desproporcionadamente alto de la recaudación impositiva para los países de bajos ingresos (Cobham y Janský, 2018).<sup>3</sup>

Desde luego, la concentración de pérdidas fuera de la OCDE, donde se congrega el poder que establece las normas, no es coincidencia. En definitiva, el progreso pleno dependerá de que la gobernanza global de los impuestos pase a manos de un foro genuinamente representativo en las Naciones Unidas (Tax Justice Network, 2020). Como “club de países ricos”, el proyecto de elaboración de normas de la OCDE está cada vez más desacreditado. El fracaso del proyecto original BEPS, Base Erosion and Profit Shifting (Erosión de la base imponible y traslado de beneficios), implementado entre 2013 y 2015, implicó la necesidad de crear un “BEPS 2.0”, que comenzó en enero de 2019. Pero dado que la secretaría de la OCDE excluyó las propuestas del grupo G24 de países en vías de desarrollo para imponer una posición negociada bilateralmente entre Estados Unidos y Francia, y que luego Estados Unidos retiró su apoyo, BEPS 2 también parece destinado al fracaso, incluso para países miembros de la OCDE (Cobham, 2020).

Una noticia más positiva es que el [Panel FACTI de la ONU](#), de alto nivel, que somete a examen la responsabilidad, la transparencia y la integridad financieras, está considerando propuestas para una convención sobre tributación de la ONU que finalmente podría llevar a que un organismo intergubernamental plenamente global se ocupe de

rediseñar las normas tributarias internacionales, algo que está pendiente hace mucho tiempo. Pero los gobiernos individuales no deberían ni pueden esperar hasta que esto ocurra. Deben promover activamente esa acción en la ONU, y a la vez tomar las medidas inmediatas descritas en este artículo, incluso a pesar de la pandemia, para garantizar que se respete el derecho a la educación.

#### Notas a pie

1. Un principio fundamental de los derechos humanos es que la educación, al menos la primaria —las etapas elementales y fundamentales— debería estar “disponible en forma gratuita para todos” (Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 13, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [ICESCR], artículo 28, la Convención sobre los Derechos del Niño. Recuperado de <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Education/SREducation/Pages/InternationalStandards.aspx>). Además, la obligación de los Estados de maximizar los recursos disponibles se establece en el Principio 16 de los Principios Rectores de Abiyán. (En línea en: [https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/The%20Abidjan%20Principles\\_En\\_2019.pdf](https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/The%20Abidjan%20Principles_En_2019.pdf)). El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación da más detalles en el Informe Anual sobre el Derecho a la Educación: la implementación del derecho a la educación y el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 en el contexto del crecimiento de los sectores privados en la educación, donde señala que el Principio Rector 16 de los Principios de Abiyán vuelve a enunciar “la gran variedad de medidas que los Estados deben considerar para movilizar recursos, que incluyen la tributación y la eliminación de la evasión y la elusión fiscal” (párr. 45). Recuperado de: [https://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/41/37](https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/41/37).
2. Principios de Abiyán, 2019. Los Principios de Abiyán “surgieron de la necesidad de responder al rápido crecimiento de diversas formas de participación privada en la educación en los últimos 20 años que, si no se controlan, podrían perjudicar gravemente el progreso realizado en la realización del derecho a la educación”. (Recuperado en español de <https://www.abidjanprinciples.org/es/background/overview>).
3. Ver también estudios en Cobham y Janský (2020) y Tax Justice Network (2017).



## Referencias

ActionAid. (2018). *Progressive Tax Briefing: Value Added Tax*. ActionAid International. Recuperado de [https://actionaid.org/sites/default/files/publications/value\\_added\\_tax.pdf](https://actionaid.org/sites/default/files/publications/value_added_tax.pdf)

Centro para la Cooperación Internacional en Desarrollo Educativo. (2020). *School Education Quality Assessment Project*. Recuperado de <http://www.ciced.org/seqap/>

Chopra, D., & Zambelli, E. (2017). *No Time to Rest: Women's Lived Experiences of Balancing Paid Work and Unpaid Care Work*. Brighton IDS.

Cobham, A., & Jansky, P. (2018). Global distribution of revenue loss from corporate tax avoidance: Re-estimation and country results. *Journal of International Development*, 30, 206-232. doi.org/10.1002/jid.3348

Cobham, A., & Janský, P. (2020). *Estimating Illicit Financial Flows: A Critical Guide to the Data, Methodologies, and Findings*. Oxford University Press. Recuperado de <https://global.oup.com/academic/product/estimating-illicit-financial-flows-9780198854418?q=9780198854418&cc=gb&lang=en>

Cobham, A. (2020, June 22). A new beginning for international taxation? *International Politics and Society*. Recuperado de <https://www.ips-journal.eu/regions/global/article/show/a-new-beginning-for-international-taxation-4449/>

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. (2020). *Review and appraisal of the implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action and the outcomes of the twenty-third special session of the General Assembly Report of the Secretary-General*. E/CN.6/2020/3. En Chopra, D. y Zambelli, E., *No Time to Rest: Women's Lived Experiences of Balancing Paid Work and Unpaid Care Work* (Brighton, Reino Unido, Institute of Development Studies, 2017), párr. 56.

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. (2020). *Review and appraisal of the implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action and the outcomes of the twenty-third special session of the General Assembly Report of the Secretary-General*. E/CN.6/2020/3. Recuperado de <https://undocs.org/E/CN.6/2020/3>, párr. 27.

Equal Education, EE Law Centre, & Section 27. (2020). *The Department of Basic Education must present clear and comprehensive plans to the public* [Media statement]. Recuperado de [https://equaleducation.org.za/wp-content/uploads/2020/05/Joint-media-statement\\_-The-Department-of-Basic-Education-must-present-clear-and-comprehensive-plans-to-the-public-.pdf](https://equaleducation.org.za/wp-content/uploads/2020/05/Joint-media-statement_-The-Department-of-Basic-Education-must-present-clear-and-comprehensive-plans-to-the-public-.pdf)

Flowers, R. (2020). *Ethnic minority education in Viet Nam: challenges and opportunities during Covid-19 outbreak*. UNICEF. Recuperado de <https://www.unicef.org/vietnam/stories/ethnic-minority-education-viet-nam-challenges-and-opportunities-during-Covid-19-outbreak>

Naciones Unidas (1989). *Convention on the Rights of the Child*. Recuperado de <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx>

Principios de Abiyán. (2019). *Los Principios de Abiyán establecen las obligaciones jurídicas internacionales de los Estados de proporcionar educación pública y regular la participación del sector privado en la educación*. Recuperado de [https://static1.squarespace.com/static/5c2d081daf2096648cc801da/t/5dc414bb9f409d285dc9abf2/1573131454068/Online+version\\_A4\\_WEB\\_COUV%2BTEXTE\\_THE-ABIDJAN-PRINCIPLES\\_Nov\\_2019.pdf](https://static1.squarespace.com/static/5c2d081daf2096648cc801da/t/5dc414bb9f409d285dc9abf2/1573131454068/Online+version_A4_WEB_COUV%2BTEXTE_THE-ABIDJAN-PRINCIPLES_Nov_2019.pdf)

Singh, K. (2014). *Special Rapporteur on the Right to Education, UNDoc, A/69/402*. Recuperado de <http://globalinitiative-escr.org/wp-content/uploads/2015/04/2014-UNSR-education-Report-privatisation-UNGA-October-2014.pdf>

Sustainable Development Goals Partnership Platform. (2020). *Better Teaching for Quality Learning*. Recuperado de <https://sustainabledevelopment.un.org/partnership/?p=36458>

Tax Justice Network. (2017). *Tax avoidance and tax evasion: The scale of the problem*. *Tax Justice Network Briefing*. Recuperado de <http://taxjustice.wpengine.com/wp-content/uploads/2017/11/Tax-dodging-the-scale-of-the-problem-TJN-Briefing.pdf>

Tax Justice Network. (2020). *It's got to be automatic: Trillions of dollars offshore revealed by Tax Justice Network Policy Success*. Recuperado de <https://www.taxjustice.net/2020/07/03/its-got-to-be-automatic-trillions-of-dollars-offshore-revealed-by-tax-justice-network-policy-success/>

UNESCO, UNICEF, the World Bank, UNFPA, UNDP, UN Women and UNHCR(2015). *Education 2030, The Incheon Declaration: Towards Inclusive and Equitable Quality Education and Lifelong Learning for All*. Recuperado de [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/ED\\_new/pdf/FFAENG-27Oct15.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/ED_new/pdf/FFAENG-27Oct15.pdf)

UNICEF. (2013). *Towards more child-focused investments: Snapshot of Social Sector Public Budget Allocations and Spending in Myanmar*. Recuperado de [https://www.unicef.org/Social\\_Sector\\_Public\\_Budget\\_Allocations\\_and\\_Spending\\_in\\_Myanmar\\_.pdf](https://www.unicef.org/Social_Sector_Public_Budget_Allocations_and_Spending_in_Myanmar_.pdf)





## Parte 2

# **Reformas nacionales progresivas y regresivas**

# Asignación específica de impuestos: Qué debemos aprender

 **Anjela Taneja**, Especialista Principal en Educación, Salud e Inequidad, Oxfam, India

 [Anjela.taneja@gmail.com](mailto:Anjela.taneja@gmail.com)

## Resumen

La asignación específica de impuestos constituye una estrategia para potenciar los flujos de ingresos tributarios estables y adicionales que apuntan a financiar servicios públicos, incluida la educación. En la India, el gravamen especial destinado a la educación es un ejemplo que ha generado el interés de la comunidad internacional. En este artículo se analiza la eficacia de dicho impuesto considerando su objetivo declarado y se identifican algunas de las consecuencias no deseadas de continuarse este camino.

## Palabras clave

Gravamen destinado a la educación en la India  
Asignación específica de impuestos

Destinar ingresos fiscales a fines específicos es uno de los medios que podrían garantizar la disponibilidad de fondos para la educación. Sus partidarios argumentan que constituye una garantía de financiamiento para los programas de mayor prioridad, protegiéndolos de los recortes que pueden resultar de los cambios políticos y de la corrupción, y brindando predictibilidad a la planificación presupuestaria. Además, la asignación específica de impuestos proporciona una disponibilidad constante de por lo menos un ingreso fiscal mínimo para una determinada área. Al mismo tiempo, su existencia les quita el carácter político a las decisiones relativas a la financiación, lo que brinda seguridad jurídica para invertir en algunos sectores clave. Asignar fondos a “buenas causas”, como la educación, también podría ser políticamente menos difícil que la alternativa, es decir, una suba general de impuestos. Sin embargo, por otra parte, introduce rigideces en la fijación del presupuesto, puede atar los fondos a prioridades que no son las adecuadas, sustituir simplemente los ingresos existentes, reducir el control e incrementar los costos de la administración y el cumplimiento tributarios (Michael, 2015).

Son pocos los países en desarrollo que promueven la asignación específica de impuestos a la educación. Ghana, Nigeria, Brasil y la India aparecen como ejemplos en la literatura especializada (por ejemplo, en Archer, 2016). Algunos elementos de diseño recomendados para aumentar la recaudación y destinarla al sector educativo incluyen asegurarse de que la asignación específica sea solo una de las tantas fuentes de financiamiento, y que los fondos sean complementarios a asignaciones ya existentes. Una recomendación al respecto es establecer una referencia en las asignaciones tributarias existentes o en el gasto en educación antes de introducir un nuevo impuesto específico. Así es posible hacer un seguimiento y garantizar que el gravamen provea ingresos adicionales.

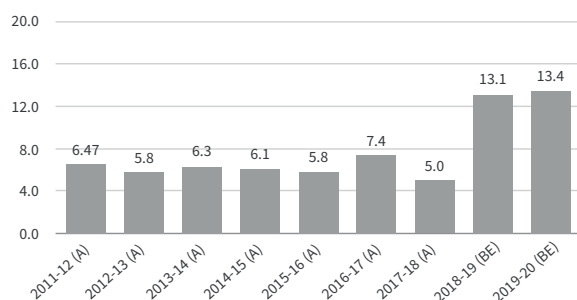
En este artículo, indagamos en la experiencia de asignar ingresos fiscales por medio de la introducción del gravamen destinado a la educación (un impuesto que se agrega a otro existente) en la India, y analizamos las consecuencias deseadas y no deseadas de dicha política. A la luz de dicho análisis, volvemos a la recomendación de más arriba.

## Gravámenes en el contexto de la India

La constitución india es semifederal en su forma de abordar las cuestiones financieras y tributarias. Tanto el gobierno de la Unión (es decir, el federal) como los gobiernos de los estados pueden recaudar impuestos, aranceles y derechos arancelarios dentro de sus propias áreas de competencia. Para el gobierno central, esas áreas son más numerosas. En la India, el término “gravamen” denota un impuesto asignado específicamente y no solo un impuesto sobre otros impuestos. Desde la independencia del país, ha habido alrededor de 39 “gravámenes” de la Unión (Kotha, 2017) destinados a una variedad de cuestiones, entre ellas, la investigación y el desarrollo, la energía limpia y el bienestar de los trabajadores. Por lo tanto, el gravamen destinado a financiar la educación no es algo único.

En efecto, durante la última década se observó un rápido incremento en la calidad de los recursos recaudados a través de gravámenes impuestos por la Unión (Figura 1). Esto se debe, en parte, a las consecuencias políticas del hecho de que el aumento de las tasas impositivas podría haber potenciado recursos que serían coparticipables con los estados. Por el contrario, incrementar los gravámenes centrales genera fondos para el gobierno central, no para los estados, y es aquel el que puede utilizarlos a discreción. Este es un dato significativo, ya que la mayoría de las obligaciones recaen en los estados. La imposición de gravámenes y tasas suplementarias exagera el desequilibrio vertical entre el gobierno central y los estados (Chakravarty, 2019). Efectivamente, durante este período y ante la ausencia de mecanismos de distribución de los gravámenes, la coparticipación de recursos ha sido cuestión de conflicto entre el gobierno nacional y los gobiernos de los estados.

**Figura 1:** Gravámenes y tasas suplementarias como proporción de la recaudación impositiva bruta



Fuente: Chakravarty, 2019

## Gravámenes destinados a la educación en la India

El gravamen destinado a la educación, que se introdujo en 2004 con una carga adicional del 2% sobre impuestos existentes, tenía como objetivo lograr una recaudación extra para mejorar la educación primaria. En 2007, se agregó otro gravamen del 1% para financiar la educación secundaria y superior. En el presupuesto de la Unión para el 2019, se

introdujo un gravamen del 4% destinado a salud y educación que incorporaba el gravamen anterior del 3% para educación y un 1% adicional con el fin de proveer salud pública a las familias de zonas rurales. Este gravamen se recauda a través del impuesto a la renta de las sociedades y el impuesto a las ganancias, pero previamente también se gravaba sobre derechos de aduana e impuestos a bienes específicos y sobre el impuesto a la prestación de servicios (Sikdar, 2018).

Lo que se recauda de estos gravámenes primero se acredita en el Fondo Consolidado de la India y luego pasa a un fondo dedicado sin caducidad que ha sido creado para tal fin. El fondo dedicado para la educación primaria recibe el nombre de Prarambhik Shiksha Kosh (o PSK, que podría traducirse como Fondo para la Educación Elemental), y fue creado en octubre de 2005, un año después de que se introdujera el gravamen. El propósito fue financiar la educación primaria y el esquema de almuerzos escolares, y el fondo es administrado por el Ministerio de Recursos Humanos y Desarrollo de la nación. El gravamen destinado a la educación secundaria y superior tuvo como destino el Madhyamik and Uchchatar Shiksha Kosh (o MUSK, Fondo para la Educación Secundaria y Superior). Sorprende el hecho de que este fondo se haya establecido en agosto de 2017, es decir, casi una década después de que se creara dicho gravamen y no operó durante todo el ejercicio fiscal 2018. Además, con la introducción del “gravamen destinado a la salud y la educación”, dejó de recaudarse aquel destinado a la educación secundaria y superior, pero los ingresos provenientes de la línea de educación del gravamen para salud y educación van a los respectivos fondos.

## Nivel de recaudación

Con el tiempo, la cantidad de recursos y su alcance se extendió. Es innegable que la ampliación de los fondos fue significativa. En el período que va de 2004-2005 a 2016-2017, lo recaudado a través del gravamen destinado a la educación primaria fue de 193.828 crores de rupias (alrededor de 23.400 millones de euros a la tasa de cambio actual). Durante el período mencionado, el fondo PSK destinó 120.239 crores de rupias (14.500 millones de euros) al programa Sarva Shiksha Abhiyan (SSA) y 58.503 crores de rupias (alrededor de 7000 millones de euros) al esquema de almuerzos escolares (MDM)<sup>1</sup>. Entre los períodos 2007-2008 y 2017-2018, se recaudaron 169.964,7 crores de rupias (20.000 millones de euros) gracias al gravamen para la educación secundaria y superior. Estos fondos permitieron financiar los principales esquemas destinados al sector educativo, incluido el Sarva Shiksha Abhiyan (para la educación básica), el Madhyamik Shiksha Abhiyan (para la secundaria) y su programa sucesor, el Samagra Shiksha (que cubre desde la educación inicial hasta la escuela secundaria), y el esquema de almuerzos escolares.

El programa de almuerzos ha servido para proveer comidas calientes a más de 116 millones de niños y niñas (Sharma, 2020). Los fondos que se ampliaron recientemente sirvieron

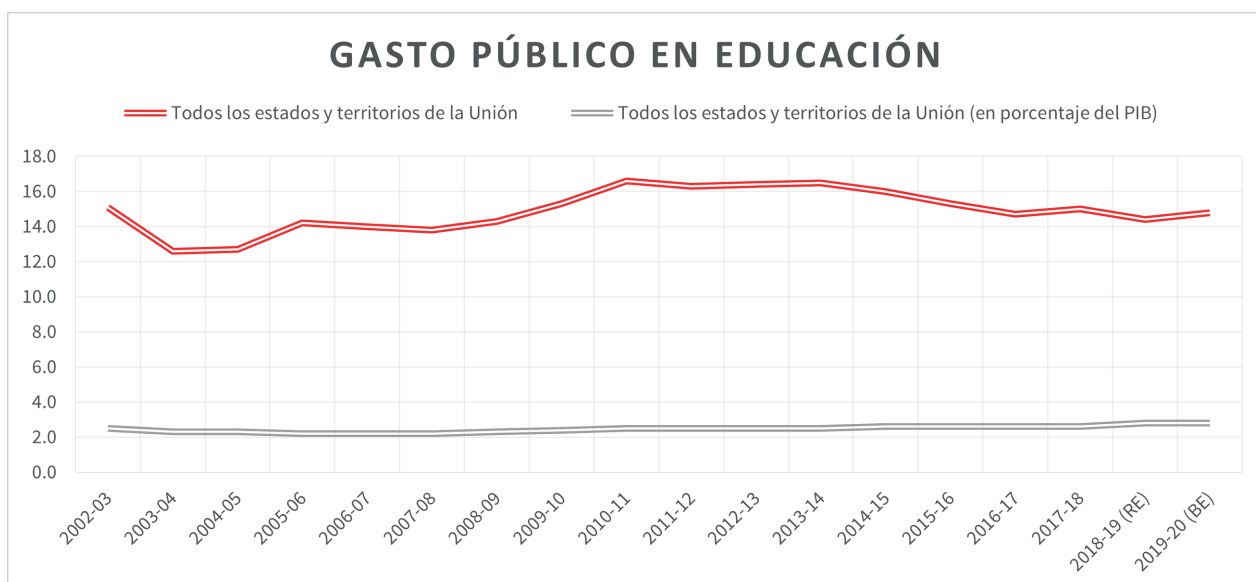
para dar un impulso verdaderamente nacional a la educación y, como consecuencia, aumentó la cantidad de niños y niñas en las escuelas, se fijó un nivel mínimo de calidad para la educación en todo el país, se crearon estructuras que favorecen la participación de la comunidad en asuntos educativos y se establecieron mecanismos para la formación docente y el apoyo académico. Todo ello le ha dado a la India un impulso sin precedentes en el camino a la universalización de la educación.

### ¿Lograr nuevos ingresos fiscales o liberar asignaciones existentes?

Sin embargo, es discutible si lo anterior significa contar con ingresos fiscales realmente nuevos. No se observa como resultado un salto cuantitativo importante en los fondos totales destinados a educación, ya sea como porción del PIB o como parte del gasto público total luego de la introducción del gravamen (Figura 2).

Parecería que las asignaciones de fondos existentes en Hacienda se han retirado y el gravamen se ha convertido así en la fuente más grande de financiamiento a la educación a nivel nacional. Alrededor de tres cuartos del total del gasto público del gobierno central en educación básica proviene ahora del gravamen. Se calcula que en el período 2020-2021, el 74% del presupuesto del programa Samagra Shiksha se financiará mediante el gravamen destinado a educación (Centre for Budget and Governance Accountability, 2020). Así, el gravamen se ha convertido en una fuente permanente de ingresos para el gobierno, no en fondos comunes para complementar la recaudación existente, tal como era su objetivo inicial.

Figura 2: Gasto público de la India en educación<sup>2</sup>

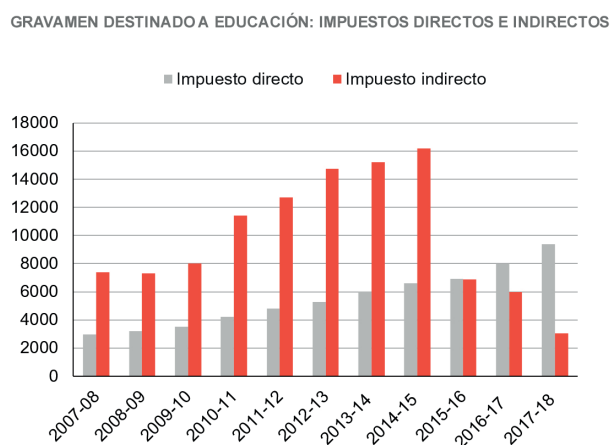


### Con el gravamen, la imposición se ha vuelto más regresiva

Tal como muestra la Figura 3 (con las cifras en *crores*; 1 *crore* de rupias equivale a 10 millones de rupias), la mayor parte de la recaudación del gravamen destinado a educación se originó, hasta hace poco, a través de impuestos indirectos. Ello hace que el sistema tributario de la India sea más regresivo y que exista el riesgo de exacerbar los ya elevados niveles de desigualdad de ingresos.

No obstante, el proceso de reformas fiscales que introdujo el gobierno actual ha logrado corregir considerablemente este problema histórico.

Figura 3: Porción del gravamen destinado a educación en los impuestos directos e indirectos<sup>3</sup>



## Fracaso en la distribución de los ingresos generados

Según el Informe del Comité Permanente del Parlamento indio, en el período que va de 2004-2005 a 2016-2017, la recaudación del gravamen destinado a educación totalizó 192.770 *crores* de rupias (23.200 millones de euros), de los cuales 179.656 *crores* de rupias (21.600 millones de euros) se habían utilizado en el período correspondiente, lo que implica que el 6,8% de la recaudación total quedó sin ejecutar (Centre for Budget and Governance Accountability, 2020). En su informe de auditoría para el año 2018-2019, la Contraloría y Auditoría General de la India (CAG) señaló que 94.036 *crores* de rupias (11.300 millones de euros) recaudados gracias al gravamen destinado a la educación secundaria y superior desde 2007-2008 habían quedado sin utilizar en el Fondo Consolidado de la India, lo que constituye una violación al procedimiento establecido, a pesar de la existencia del fondo (Dutta, 2019).

Dado que el gravamen destinado a financiar la educación se introdujo con un fin específico, es inexcusable que se retengan fondos en el Fondo Consolidado de la India por largos períodos, en especial si se considera que el monto equivale a la asignación a educación de todo un año.

## Estado general del financiamiento de la educación en la India

De acuerdo con la última edición de la encuesta económica nacional, la India invierte el 3,1% de su PIB, o el 10,6% de su presupuesto en el sector educativo (Gobierno de la India, 2020). Ambas cifras se encuentran muy por debajo de las cifras internacionales de referencia, que indican asignaciones para educación del 6% del PIB y 20% del presupuesto. El propio compromiso de la India con una política que asigne el 6% del PIB a educación data de 1964, cuando así lo recomendó la Comisión Nacional de Educación, o Comisión Kothari. Luego, este compromiso fue ratificado por la Política de 1968, la Política Educativa Nacional de 1986 y el proyecto de la Nueva Política Educativa de 2020. Desafortunadamente, la existencia de un marco de referencia claro y factible para el gasto público no tuvo como resultado acciones que lo materializaran. El gravamen destinado a educación que se introdujo luego de fijar estas referencias solo llevó a una baja en la inversión pública proveniente de fuentes de recaudación ya existentes, y los niveles generales de gasto apenas mejoraron en parte en el corto plazo. Un gobierno sin voluntad política de invertir en educación puede encontrar las formas de evitar cualquier obligación jurídica que emane de los gravámenes.

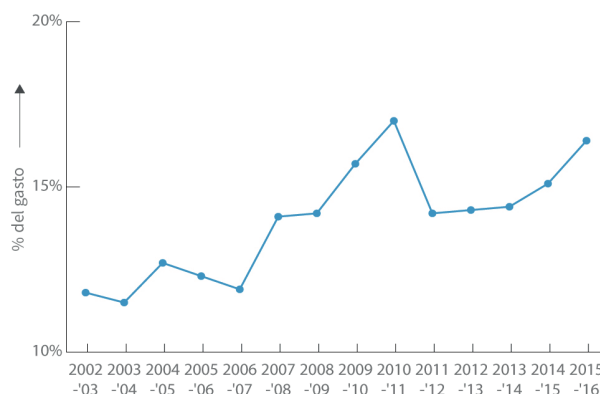
## Impacto en las relaciones entre el gobierno central y los estados

Según el marco jurídico de la India, los gravámenes especiales quedarían por fuera del conjunto divisible de recursos que el gobierno debe obligatoriamente compartir con los estados (Kotha et al, 2018).

Así, en materia educativa, los fondos se emplean para sustentar esquemas promovidos de manera central, en los que el gobierno de la Unión, a discreción, distribuye los fondos a los estados, utilizando estos recursos para conformar la agenda educativa (a pesar de que esta es una responsabilidad común, conocida como “asunto concurrente”) (Figura 4). El gravamen para educación es uno de los diversos gravámenes aplicados y contribuye a la expansión gradual del espacio de las políticas públicas a través del cual el gobierno central viene ampliando su mandato.<sup>4</sup> En la India, entre los períodos 2002-2003 y 2015-2016, el gasto en los asuntos concurrentes establecidos subió del 11,8% al 16,4% (Chakroborty, 2019).

Figura 4: Gasto público del gobierno central en asuntos concurrentes<sup>5</sup>

### Suba del gasto público del gobierno de la Unión en asuntos concurrentes



Los gobiernos de los estados, en especial los de los más pobres, a menudo no tienen los ingresos necesarios para financiar programas de desarrollo efectivos. Por lo tanto, la pérdida de ingresos públicos a causa de la imposición de gravámenes especiales impacta en sus ingresos fiscales y se transforma en un problema político. Ello empeora aún más cuando los esquemas del gobierno central incluyen estipulaciones que buscan que los estados provean cofinanciamiento para entonces recibir su coparticipación estatal. Al mismo tiempo, a pesar de las restricciones financieras mencionadas anteriormente, en la India los estados realizan alrededor del 85% del gasto en educación. Como consecuencia, la dependencia respecto del gravamen (y la no ejecución total de lo recaudado) tiene un impacto en las relaciones entre el gobierno central y los estados.

## Qué hacer: Aprendizajes para la India

Se esperaba que la introducción del gravamen destinado a educación potenciara nuevos fondos para la educación básica. Dicho gravamen generó las condiciones necesarias para la creación de los principales programas educativos nacionales que transformaron el sistema educativo de la India. Sin embargo, no queda claro si se trató en verdad de un ingreso adicional o si esta centralización de la toma de

decisiones que impuso una tributación central fue en todo momento un factor positivo innegable.

Puede que para la India sea el momento de reconsiderar el gravamen destinado a educación como eje central de la financiación nacional del sector educativo. En 1983, la [Comisión Sarkaria](#), que se creó para evaluar las relaciones entre el gobierno central y los estados, recomendó que los gravámenes debían “tener una vigencia limitada y aplicarse únicamente para fines específicos”. Entonces, es hora de reconsiderar la necesidad de un gravamen especial para la educación. Como mínimo, para financiar la educación en los estados de la India que están más rezagados en términos educativos, deberían ejecutarse los recursos no utilizados que se acumularon en los fondos especiales relativos al gravamen. Las investigaciones indican que esos estados, como Bihar, Jharkhand, Orissa y Madhya Pradesh, requieren un financiamiento que supera con creces los niveles actuales de gasto público. Por otra parte, el peso de los requisitos adicionales recae de manera desproporcionada en estos estados más pobres (Bose et al, 2017). Liberar fondos extra para estos estados podría tener un impacto histórico en la corrección de las desigualdades regionales en materia educativa en la India.

## Conclusión

Puede que el complejo sistema federal de la India y su propia historia limiten la posibilidad de generalizar esta experiencia. No obstante, la trayectoria histórica del gravamen destinado a la educación en dicho país nos enseña que la introducción de un gravamen especial, incluso cuando existen estipulaciones de políticas públicas que exigen la asignación de los fondos, puede no tener el resultado esperado.

La asignación de impuestos especiales con el objeto de financiar el sector educativo puede resultar muy efectiva para recaudar más tributos, pero no tanto para aumentar realmente el gasto público en educación. También puede alterar el equilibrio de poder con respecto a quién controla el gasto educativo.

Los gobiernos de los estados, en especial los de los más pobres, a menudo no cuentan con los ingresos necesarios para financiar programas de desarrollo eficaces. Por lo tanto, la pérdida de ingresos públicos a causa de la imposición de gravámenes especiales impacta en sus ingresos fiscales y se transforma en un problema político. Ello se agrava aún más cuando los esquemas del gobierno central exigen que los estados provean cofinanciamiento para recibir su coparticipación estatal. Al mismo tiempo, y a pesar de las restricciones financieras que se mencionaron, en la India los estados aportan alrededor del 85% de la inversión en educación. Así, la dependencia respecto del gravamen (y la no ejecución total de lo recaudado) tiene un impacto en las relaciones entre el gobierno central y los estados.

## Notas a pie

1. Lok Sabha (2018). Pregunta escrita núm. 1168. Respondida el 09.02.2018. Gravamen destinado a la educación. Pregunta del miembro del Parlamento Kinjarapu Ram Mohan Naidu. Recuperado de <http://loksabhaph.nic.in/Questions/QResult15.aspx?qref=62882&lsno=16> el 18 de mayo de 2020.
2. Sobre la base de <https://www.rbi.org.in/Scripts/PublicationsView.aspx?id=19282>. Consultado el 18 de mayo de 2020.
3. Lok Sabha (2020). Pregunta escrita núm. 4714. Recaudación del gravamen destinado a educación. Pregunta del miembro del Parlamento Shri S. Venkatesan. Recuperado de <http://164.100.24.220/loksabhaquestions/annex/173/AU4714.pdf> el 18 de mayo de 2020.
4. Daniyal, S. (2019). Various cesses levied by the Modi government are squeezing Indian state budgets. Quartz India. Recuperado de <https://qz.com/india/1693686/modis-swach-bharat-cess-surcharges-squeezing-india-state-budgets/> el 18 de mayo de 2020.
5. Daniyal, S. (2019). Modi government is relying on cesses to collect tax revenue. What does this mean for federalism? Scroll.in. Recuperado de <https://scroll.in/article/932674/modi-government-is-relying-on-cesses-to-collect-tax-revenue-what-does-this-mean-for-federalism#:~:text=Between%20>.

## Referencias

Archer, D. (2016). *Domestic Tax and Education*.

Documento de referencia: The Learning Generation. The Education Commission. Recuperado de <https://report.educationcommission.org/wp-content/uploads/2016/11/Domestic-Tax-and-Education.pdf>

Bose, S., Ghosh, P., & Sardana, A. (2017). *Resource Requirements for Right to Education (RTE): Normative and the real* (Serie de documentos de trabajo del NIPFP núm. 201). National Institute of Public Finance and Policy, New Delhi. Recuperado de [https://nipfp.org.in/media/medialibrary/2017/12/WP\\_2017\\_201.pdf](https://nipfp.org.in/media/medialibrary/2017/12/WP_2017_201.pdf)

Centre for Budget and Governance Accountability. (2020). *Decoding the priorities. An Analysis of Union Budget 2020-21*. Recuperado de <http://www.cbgaindia.org/wp-content/uploads/2020/02/Decoding-the-Priorities-An-Analysis-of-Union-Budget-2020-21-1.pdf>

Chakravarty, M. (2019). *Why the Uproar about Increasing Cesses and Surcharges?* Recuperado de <http://www.cbgaindia.org/blog/uproar-increasing-cesses-surcharges/>

Chakroborty, P (2019). *Fiscal Federalism in India: Who should do what?* Recuperado de <https://www.theindiaforum.in/article/fiscal-federalism-india>

Dutta, A. (2019). *CAG critical of deficiency in cess utilization*. Recuperado de <https://www.hindustantimes.com/indianews/cag-critical-of-deficiency-in-cess-utilisation/storyaSns6yczuC8DPe7LPwkVAI.html>

Gobierno de la India. (2020). *Employment and Human Development. Economic Survey Vol 2, Chapter 10*. Recuperado de [https://www.indiabudget.gov.in/economicsurvey/doc/vol2chapter/echap10\\_vol2.pdf](https://www.indiabudget.gov.in/economicsurvey/doc/vol2chapter/echap10_vol2.pdf)

Kotha, A. P., (2017). Cesses in the Indian Tax Regime: A Historical Analysis. In P. Harris, & D.de Cogan (Eds.), *Studies in History of Tax Law* (Vol. 8). Hart Publishing. Recuperado de <https://ssrn.com/abstract=3095500>

Kotha, A. P., Agarwal, V., Sengupta, A., & Singh, R. P. (2018). *Cesses and Surcharges: Concept, Practice and reform: Report to the Fifteenth Finance Commission*. [https://fincomindia.nic.in/writereaddata/html\\_en\\_files/fincom15/StudyReports/Cesses%20and%20Surcharges.pdf](https://fincomindia.nic.in/writereaddata/html_en_files/fincom15/StudyReports/Cesses%20and%20Surcharges.pdf)

Michael, J. (2015). *Earmarking state Tax Revenues* (Policy Brief). Research Department, Departamento de Investigación de la Cámara de Representantes de Minnesota. Recuperado de <https://www.house.leg.state.mn.us/hrd/pubs/earmarking.pdf>

Sharma, K. (2020, March 19). Schools shut over Covid-19, government plans delivery of grains or cash for midday meal recipients. *ThePrint*. Recuperado de <https://theprint.in/india/education/schools-shut-over-covid-19-govt-plans-delivery-of-grains-or-cash-for-mid-day-meal-recipients/383837/>

Sikdar, S. (2018). *Cess collection and spending: A brief review on the basis of Union Budget 2018-19*. National Institute of Public Finance and Policy, India. Recuperado de <https://www.nipfp.org.in/blog/2018/02/21/cess-collection-and-spendingbrief-review-basis-union-budget-2018-19/>



# Impuestos y educación: Sus dimensiones de género

 **Peter Kwasi Kodjie**, Secretario General, All-Africa Students Union (AASU), Ghana

 [secgen@aasuonline.org](mailto:secgen@aasuonline.org) / [freekodjie@gmail.com](mailto:freekodjie@gmail.com)

## Resumen

En muchos países, los sistemas y las políticas tributarias actuales trasladan una carga injusta a las mujeres. En efecto, son las mujeres las que a menudo se encuentran en desventaja por partida doble, ya que se ven afectadas por cómo se recaudan los impuestos y también por cómo se utiliza esa recaudación. Resulta clave continuar investigando las dimensiones de género presentes en la imposición tributaria para lograr afrontar los desafíos del desarrollo.

## Palabras clave

Género  
Impuestos  
Educación  
Mujeres  
África

La tributación ha sido la principal fuente de ingresos para los servicios públicos en la mayoría de los países, pero en casi todos, el desarrollo de los sistemas impositivos no ha contemplado la cuestión de género (Lubnije, 2018). La provisión de infraestructura pública y de servicios sociales por parte de los gobiernos es un factor clave para el desarrollo económico y social, y los ingresos provenientes de los impuestos siguen siendo la principal fuente de financiación del gasto público. Sin embargo, dicho gasto con frecuencia no contempla la cuestión de género. Existe la necesidad de diseñar políticas tributarias y asignar recursos, incluidos recursos para educación, de manera tal que se tenga en cuenta la problemática de género y se corrijan dichas injusticias. Esto será fundamental para lograr un desarrollo nacional equitativo, que no puede depender de fuentes impredecibles de financiación externa.

En los países en desarrollo, los sistemas tributarios están compuestos por diferentes categorías de impuestos. Por ejemplo, en Ghana, el sistema impositivo incluye tres principales categorías: impuestos directos, tales como el impuesto a la renta (personal y corporativa), impuestos al comercio (derechos de exportación e importación) e impuestos indirectos (como el IVA, el gravamen destinado al seguro de salud nacional y el gravamen para el fondo educativo nacional).<sup>1</sup> Aunque rara vez se los analiza desde una perspectiva de género, existen implicancias de género en el sistema de impuestos que se aplica y también en el diseño de cada impuesto en particular.

El impuesto al valor agregado (IVA) es quizá la forma más ampliamente utilizada de tributación indirecta. Constituye un método de recaudación eficiente en términos de costos, lo que explica por qué muchos gobiernos y organismos internacionales suelen estar a favor de utilizarlo (Oxfam y Tax Justice Network, 2019). En efecto, en décadas recientes, el Fondo Monetario Internacional recomendó a muchos países establecer sistemas con IVA porque son relativamente fáciles de administrar y permiten recaudar ingresos públicos considerables. Sin embargo, a menudo el IVA es regresivo porque se aplica a todos de la misma forma, sin importar el



nivel de ingresos. Las mujeres tienden a ganar menos que los hombres, por lo que un impuesto que no hace distinciones implicará que las mujeres gasten más de sus ingresos en la tributación que los hombres. Asimismo, como las mujeres tienden a gastar más que los hombres en compras destinadas a satisfacer las necesidades básicas, como alimentos, ropa, útiles escolares y medicamentos, pueden quedar en real desventaja a causa del uso generalizado del IVA. Esto puede cambiar, por ejemplo, mediante el empleo extensivo de exenciones para los productos esenciales de uso cotidiano y mediante la aplicación de tasas altas de IVA para los artículos de lujo (que probablemente sean adquiridos por personas más ricas, quienes más probablemente sean hombres). No obstante, lo anterior no es una práctica común.

En cuanto a la tributación directa, el impuesto a la renta personal es una de las principales fuentes de ingresos públicos en los países más ricos, pero no tanto en los países en desarrollo. Si se lo aplica de forma progresiva, de modo tal que quienes más ganen paguen una tasa más alta y quienes menos ganen estén exentos, puede resultar una tributación progresiva y justa desde la perspectiva de género. Pero en África, la mayoría de los sistemas de impuestos a la renta personal tienen tasas fijas, en parte porque las personas con mayores ingresos tienden a influir más en la toma de decisiones relativas a las políticas fiscales. Esto pone en desventaja a las mujeres.

Debido a las actitudes patriarcales y a la carga que implica el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, las mujeres tienden a ser menos capaces de avanzar en su educación y de conseguir un empleo formal con un salario digno. Suelen terminar trabajando en [empleos con salarios más bajos](#), como el cuidado de personas o trabajos sin fines de lucro, y se encuentran poco representadas en los empleos ligados a la producción, el transporte y el gerenciamiento (OIT, 2015). Si se corriera la meta de recaudar más ingresos y se pensara en la introducción de un impuesto a las ganancias más progresivo, es decir, que quienes más ganan paguen más, entonces, sería mucho más justo para las mujeres, dado que los hombres tributarían más. Eso no es lo habitual en la mayoría de los sistemas impositivos (ActionAid, 2018). De hecho, las políticas de alivio fiscal suelen aplicarse a los impuestos a la renta, lo que beneficia aún más a los hombres, en quienes se concentra el empleo formal.

Existen desafíos similares con otras formas de tributación directa, como el impuesto a la renta de las empresas. Cuando las mujeres son dueñas de una empresa, tienden a concentrarse en empresas pequeñas y en microempresas: solo el 5% o menos de quienes ocupan una dirección ejecutiva en las corporaciones globales más grandes son mujeres (OIT, 2015). No obstante, los sistemas impositivos a menudo apuntan más a los propietarios

de empresas pequeñas que a las grandes corporaciones. Las multinacionales más grandes pueden usar su peso corporativo para negociar exoneraciones temporales de impuestos y otros incentivos fiscales, y pueden establecer complejos sistemas para transferir sus ganancias a paraísos fiscales. Ello les da una ventaja impositiva injusta por sobre las empresas nacionales pequeñas o medianas. Y, de nuevo, sigue estando presente la dimensión de género.

En todo el mundo, hay una mayor concentración de mujeres en el sector informal. De hecho, este sector constituye una fuente de empleo más importante para las mujeres que para los hombres. Por ejemplo, en el África subsahariana, el 84% de la población total de empleadas tiene un empleo informal y el 16% restante trabaja en el sector formal (mientras que el 63% de hombres están empleados en el sector informal y el 27%, en el formal). Entre los empleos informales, las mujeres tienden a dedicarse principalmente a la venta ambulante, a trabajar desde el hogar o a realizar trabajos tercerizados por el sector industrial, también desde el hogar (Otope, 2017). Se podría suponer que dichas tareas están exentas de impuestos, dado que las trabajadoras no pagarían tasas corporativas o impuesto a la renta. Sin embargo, hay investigaciones recientes que indican que, con frecuencia, los emprendimientos y los trabajadores informales deben contribuir fuertemente en concepto de impuestos, tales como los numerosos tipos de derechos, cargos y costos de licencia, que pueden ser gravados a nivel local o nacional, o en ambos niveles. Además, quienes se dedican al comercio informal a menudo deben pagar múltiples veces, ya sea de modo formal o informal (ActionAid, 2019). En Ghana, el 80% de las mujeres y solo el 50% de los hombres trabajan en el sector informal. Según un estudio realizado en 2011, el 95% de las vendedoras informales pagaban algún tipo de impuesto, ya sea nacional o local, incluidas las tasas comerciales. La mitad de esas mujeres contribuían con impuestos tanto locales como nacionales, y aquellas que ganaban relativamente menos pagaban una proporción de impuestos más alta (Carroll, 2011).

Otra dimensión clave a tener en cuenta es la relacionada con los impuestos a la riqueza y a la propiedad inmobiliaria.<sup>2</sup> Se utilizan muy poco en África y, cuando se aplican impuestos inmobiliarios, existe poca variación entre las tasas que se gravan a propiedades más grandes y las que deben tributar las propiedades más pequeñas. Dado que es más probable que las propiedades estén en manos de hombres, y que estos hayan heredado cierta riqueza, no utilizar estas formas de impuestos de manera más extensiva beneficia a los hombres en comparación con las mujeres. Ello sucede a nivel nacional, pero también a nivel global. En su famoso libro *El capital en el siglo XXI*, Piketty (2014) propone un impuesto a la riqueza global (a una tasa de 1% a las riquezas de entre un millón y cinco millones de euros, y de 2% a las fortunas que superen los cinco millones de

euros). La falta de acciones respecto de estas propuestas perpetúa la desigualdad de género.

Queda claro, entonces, que la mayoría de los sistemas tributarios son injustos con las mujeres y contribuyen a que se las marginalice económicamente aún más (Tax Justice Network, 2019). Las mujeres deben tributar una parte desproporcionada de toda la carga fiscal y es más probable que los hombres se beneficien a través de exenciones impositivas o a causa de la inacción respecto de una reforma que permita aplicar un sistema fiscal progresivo. Pero, además, si se observa lo que sucede con lo recaudado, las mujeres quedan doblemente en desventaja. Cómo se asignan y gastan los ingresos públicos tiene, a su vez, una dimensión de género significativa, y también una dimensión relacionada con lo educativo. Por ejemplo, en África, muchos presupuestos de educación siguen asignando una parte importante de los ingresos públicos a la educación superior. El gasto por estudiante es relativamente bajo en el nivel primario, se incrementa en el nivel secundario y sube a su máximo en el nivel universitario. Sin embargo, en la mayoría de los sistemas, hay más deserción de las niñas que de los varones a medida que avanzan en su escolaridad y son pocas las jóvenes que logran ingresar al nivel superior. En el África subsahariana, más de 49 millones de niñas y adolescentes no asisten a la escuela primaria o secundaria, y de ellas, 31 millones no tienen educación secundaria, lo que socava sus derechos y restringe sus oportunidades de conseguir un mejor empleo (Human Rights Watch, 2017).

En los últimos años, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, las iniciativas en torno a las reformas fiscales se han centrado en simplificar las estructuras tributarias, ampliando la base imponible para recaudar más ingresos a través del IVA y reduciendo las tasas de impuestos personales y corporativos para estimular la inversión y la producción. Esas reformas han afectado negativamente a los pobres, en especial a las mujeres, y los efectos negativos a menudo se acentúan en la asignación del gasto público. La mayor parte del tiempo esto no sucede como resultado de un sesgo explícito (por el cual las políticas se aplicarían para deliberadamente tratar a hombres y mujeres de forma distinta), sino que hay un sesgo implícito que impide considerar las inequidades existentes entre hombres y mujeres en términos de ingresos o propiedades. A menos que se apliquen políticas que tengan más en cuenta la cuestión de género, lo que sucede con frecuencia es que se refuerzan y exacerban las desigualdades existentes. Toda nueva reforma tributaria debe estar acompañada de un análisis del impacto de género para determinar el impacto directo e indirecto que las nuevas políticas tendrán en mujeres y hombres. Lo mismo debe considerarse en relación con el gasto público: en cada asignación de ingresos públicos debe tenerse en

cuenta el impacto de género. Existen cada vez más trabajos que analizan la fijación de presupuestos con perspectiva de género<sup>3</sup>, pero aún no hay suficiente literatura que trate el tema de la recaudación con perspectiva de género.

Si bien para los países africanos es importante conseguir rápidamente mayores ingresos fiscales para invertirlos en desarrollo, los impuestos deben gravarse de forma más progresiva y con perspectiva de género, priorizando la imposición directa sobre los ingresos y la riqueza e invirtiendo esta recaudación en servicios públicos con perspectiva de género. La educación debe ser una prioridad del gasto público, ya que retener a las jóvenes en la escuela secundaria y luego en el nivel superior es un poderoso medio para corregir las injusticias y desigualdades históricas. Si la sociedad fuera más igualitaria, entonces, tendría sentido que el sistema fiscal tratara a las personas de igual modo, pero hasta tanto eso ocurra, necesitamos valernos de los sistemas tributarios para lograr avanzar hacia una mayor equidad.

#### Notas a pie

1. Para acceder a una descripción completa de los tipos de impuestos de Ghana, ver: <https://gra.gov.gh/value-added-tax/>.
2. Para más detalles sobre los impuestos a la riqueza, ver: [https://actionaid.org/sites/default/files/publications/wealth\\_taxes.pdf](https://actionaid.org/sites/default/files/publications/wealth_taxes.pdf).
3. Por ejemplo, ver: <https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/gender-and-taxes-the-gendered-nature-of-fiscal-systems-and-the-fair-tax-monitor-620868>.

## Referencias

ActionAid. (2019). *Personal Income Tax*. [Reseña sobre la política de tributación progresiva]. ActionAid. <https://actionaid.org/sites/default/files/publications/Personal%20income%20tax.pdf>

ActionAid. (2018). *Taxation of the Informal Sector*. [Reseña sobre la política de tributación progresiva]. ActionAid. [https://actionaid.org/sites/default/files/publications/informal\\_sector\\_taxes.pdf](https://actionaid.org/sites/default/files/publications/informal_sector_taxes.pdf)

Carroll, E. (2011). *Taxing Ghana's informal sector: the experience of women*. (Christian Aid artículo especial núm. 7). Christian Aid.

Human Rights Watch. (2017). *Africa: Make Girls' Access to Education a Reality*. <https://reliefweb.int/report/world/africa-make-girls-access-education-reality>

Lumnije T., & Arbnora G. (2018). Tax Structure and Developing Countries. *European Journal of Economics and Business Studies* 4(1).

Otobe, N. (2017). *Gender and the informal economy: Key challenges and policy response* (Documento de trabajo sobre el empleo núm. 236). Departamento de Políticas de Empleo. Oficina Internacional del Trabajo. Organización Internacional del Trabajo. Documento de trabajo sobre el empleo núm. 236. Recuperado de [https://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS\\_614428/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS_614428/lang--en/index.htm)

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2015). *Women in Business and Management Gaining Momentum*. Oficina Internacional del Trabajo. Recuperado de [https://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS\\_316450/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_316450/lang--en/index.htm)

Oxfam y Tax Justice Network Africa. (2019). *Gender and Taxes: The gendered nature of fiscal systems and the Fair Tax Monitor*. Pautas y guía práctica de Oxfam). Oxfam. Recuperado de <https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/gender-and-taxes-the-gendered-nature-of-fiscal-systems-and-the-fair-tax-monitor-620868>

Piketty, T. (2014). *Capital in the 21st Century*. Belknap Press, Harvard.

Tax Justice Network. (2019). *Taxes, Taxes, Taxes: Shifting the IFI Narrative to Progressive Gender-just Taxation*. Recuperado de <https://www.brettonwoodsproject.org/2019/04/taxes-taxes-taxes-shifting-the-ifi-narrative-to-progressive-gender-just-taxation/>



## Parte 3

# **Activismo a nivel local sobre impuestos y educación**

# La concientización en materia de impuestos como proceso educativo: El caso de Malawi

 **Yandura Isobel Chipeta**, Especialista en Responsabilidad y servicios públicos, ActionAid, Malawi

 [Yandura.Chipeta@actionaid.org](mailto:Yandura.Chipeta@actionaid.org)

## Resumen

En este artículo, se analizan métodos educativos prácticos usados para concientizar acerca de los impuestos como parte de un enfoque más amplio basado en los derechos humanos y vinculado con la movilización de los ciudadanos. Se describe el desarrollo de manuales y guías prácticas, y cómo se utilizaron en Círculos de reflexión-acción en Malawi para favorecer la adquisición de conocimientos sobre impuestos y los pedidos de responsabilidad de los servicios públicos.

## Palabras clave

Educación de adultos  
Educación popular  
Métodos participativos

Los gobiernos de todo el mundo se comprometieron con una agenda de desarrollo muy ambiciosa al firmar los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) con el objetivo de que nadie quede atrás. El financiamiento sostenible es clave para alcanzar los ODS, reducir la pobreza y lograr la igualdad y mejores medios de vida para todos. Pero el Informe de Financiamiento para el Desarrollo Sostenible (FSDR, Naciones Unidas, 2019) indica que el cumplimiento de la Agenda 2030 podría verse obstaculizado por una movilización financiera deficiente. El Comité en Cuestiones Tributarias de las Naciones Unidas (2018, p. 2) argumenta que la tributación tiene un rol fundamental para alcanzar los ODS mediante el financiamiento, la reducción de las desigualdades y la promoción de la igualdad de género. También señala que “la movilización y el uso eficaz de los recursos nacionales son esenciales en la búsqueda del desarrollo sostenible”.

¿Pero quiénes participan del debate sobre las políticas tributarias? En Malawi, la Autoridad Fiscal es el principal organismo gubernamental responsable de las cuestiones tributarias, y muy pocas personas se sienten seguras de relacionarse con este organismo o de entablar debates públicos sobre impuestos en general. Entre los ciudadanos existe un déficit de conocimientos acerca de los impuestos, las leyes fiscales, la importancia de los impuestos para el desarrollo y los vínculos con el suministro de servicios públicos.

Malawi es uno de muchos países africanos que desde hace muchos años depende de los donantes. A pesar de recibir alivio de la deuda a principios de la década de 2000 por ser uno de los países pobres muy endeudados (PPME), Malawi no ha podido garantizar la sostenibilidad de la deuda: las tendencias indican que en los últimos cinco años el pago de deuda de Malawi pasó de 12% a 17,3%, lo que significa que el país está empezando lentamente a tener dificultades de endeudamiento.<sup>1</sup> En septiembre de 2013, el gobierno de Malawi se vio envuelto en un escándalo denominado *cashgate*, en el que se desviaron aproximadamente 356 millones de dólares cuando funcionarios públicos manipularon el Sistema Integrado de Información sobre

Gestión Financiera (IFMIS) al realizar pagos a contratistas privados, con el pretexto de que estos habían proporcionado productos y servicios al gobierno cuando, en realidad, no lo habían hecho. A raíz de ello se le retiró al país el apoyo presupuestario directo de donantes, que consistía en aproximadamente el 40% del presupuesto nacional (cerca de 150 millones de dólares). Así, desde 2015, el gobierno de Malawi opera con un presupuesto sin ninguna ayuda, y los donantes solo ofrecen apoyo fuera del presupuesto. Como resultado, el gobierno ha tenido que depender de la recaudación nacional, y los déficits del presupuesto anual se cubrieron con la deuda nacional, lo que aumentó la carga de la deuda para el país. En este contexto, concientizar a la población en materia impositiva se ha vuelto una prioridad.

¿Pero cómo se concientiza acerca de un tema tan complejo como los impuestos? Muchas personas se sienten intimidadas, ya que ven las cuestiones tributarias como algo demasiado técnico y difícil que requiere conocimientos especializados, o que simplemente es demasiado aburrido como tema de debate. Sin embargo, los impuestos son fundamentales en cualquier diálogo sobre el desarrollo. Para lograr el éxito, la clave está en no solo crear conciencia pasiva divulgando mensajes sobre la importancia de los impuestos, sino también en generar una conciencia crítica, que inspire acciones: un proceso de reflexión y acción al que Paulo Freire (1972) llamó proceso de concientización. Este proceso orientó nuestro trabajo cuando llevamos las cuestiones tributarias a algunas de las comunidades más marginalizadas de Malawi.

Como parte de las campañas por la justicia impositiva de Malawi, se le dio prioridad a la movilización de la juventud, a través de una red llamada Activista. El objetivo fue construir la capacidad de la próxima generación en materia de tributación progresiva bajo la óptica de la justicia social. La construcción de la capacidad tuvo por objetivo aumentar la conciencia crítica entre los y las jóvenes acerca de las pérdidas en la recaudación y el drama de la prestación de servicios públicos en el país. Se utilizaron diversas herramientas participativas, aprovechando las metodologías de reflexión-acción de la iniciativa Reflection-Action. Tras una capacitación inicial, se tradujo al idioma local la Guía práctica sobre impuestos (de carácter internacional) para usarla a nivel comunitario en Malawi.

Dicha guía se utilizó para capacitar a 40 coordinadores locales en los distritos de Neno, Ntchisi, Lilongwe y Chitipa —un coordinador y una coordinadora para cada una de las 20 comunidades donde los y las jóvenes activistas querían concientizar sobre cuestiones tributarias—. El objetivo era llevar a cabo un proceso de educación participativa que concientizara acerca de los impuestos en tres áreas principales: (i) problemas locales con los impuestos, (ii) problemas locales con los servicios públicos y (iii) los efectos

de los impuestos internacionales y nacionales en los servicios públicos locales.

El punto de partida fue que las comunidades comprendieran de qué manera el gobierno genera ingresos fiscales. Desde luego, esto incluía el hecho de que todas las personas pagan impuestos, en forma directa o indirecta, así que cada participante debía considerarse un contribuyente. A menudo, era necesario explicar que cada vez que se compran productos básicos en una tienda local, se está pagando el impuesto al valor agregado (IVA). De hecho, se hicieron cálculos para que los participantes pudieran estimar el importe de impuestos que pagan y relacionarlo con la prestación de servicios públicos. Para llevar a cabo este paso esencial, se utilizaron juegos de rol, sesiones de preguntas y respuestas, y herramientas específicas, entre ellas, las llamadas “Piedras e impuestos” y “La lista de las compras”.

La primera es una herramienta sencilla pero muy útil. El coordinador o la coordinadora pide a los participantes que elijan un personaje: una granjera, un maestro, un empresario local y el jefe de una empresa grande. Otro participante es el recaudador de impuestos. Luego, el coordinador entrega piedras: la granjera recibe tres; el maestro, cinco; el empresario local, seis y el jefe de la empresa grande, diez. A continuación, el coordinador les pregunta a todos: ¿quién es el más pobre, quién es el más rico y cuánta diferencia hay. En ese momento, llega el recaudador de impuestos y le quita dos piedras a cada persona: se queda con un total de ocho piedras. El coordinador les pregunta a los participantes: ¿es justo lo que hizo? La cruda realidad de la granjera que se queda con solo una piedra, mientras que el empresario más rico tiene ocho, cala muy hondo. Hay muchas maneras de continuar este debate para analizar qué sería lo justo, pero este método siempre es una herramienta educativa muy útil para que las personas comprendan que un impuesto a tasa fija que trata a todos por igual puede ser, en realidad, sumamente injusto. Es posible continuar conversando sobre quién debería tomar las decisiones respecto de a quiénes se deben imponer contribuciones y de qué importe, y quién debería decidir cómo se gasta lo recaudado.

“La lista de las compras” también es una herramienta educativa sencilla. Los participantes llevan al encuentro productos que compraron recientemente, que deben colocarse en el suelo delante del grupo. Los coordinadores preguntan cuánto cuesta cada artículo y luego si los participantes saben que, cuando compran ese u otro artículo, están pagando impuestos. Es posible hacer diversos cálculos para saber cuánto cuestan todos los productos y cuánto es el IVA, o calcular las compras de una familia promedio y cuánto de ese importe corresponde al IVA. En base a la tasa de IVA en el país, es factible calcular el importe exacto en forma sencilla (por ejemplo, 15% o 20%). Luego, el coordinador puede continuar

la actividad preguntando: ¿quién recibe todo este dinero? No el vendedor, sino el gobierno. ¿Y por qué lo recibe? Para prestar servicios básicos. También se puede explorar la idea de que los gobiernos hacen que algunos productos estén exentos de impuestos porque son muy importantes. ¿Cuáles están exentos y cuáles deberían estarlo? El coordinador también puede introducir la idea de que algunas cosas que solo compran las personas más ricas podrían gravarse a una tasa más alta de IVA. ¿Qué cosas serían? Es posible generar un debate muy minucioso, que toque temas críticos acerca del diseño de los impuestos y las decisiones políticas que están tomándose.

Otras herramientas educativas que se utilizaron de la [misma guía práctica](#) incluyen la “Montaña del mercado”, en la que un vendedor de un mercado explica todos los impuestos, informales y formales, locales y nacionales, que tiene que pagar para vender su mercadería. Con referencia al gasto público, los grupos también usaron los Mapas de los servicios públicos para identificar todos los servicios a los que tienen acceso, y Mapas de organismos fiscales para identificar el impacto de no tener servicios públicos para distintas personas (por ejemplo, más tareas de cuidado y trabajo doméstico no remunerados para las mujeres). También se utilizó un Mapa de la escuela ideal para que los participantes opinaran sobre cuáles deberían ser las prioridades si se pudiera invertir más en educación tras implementar reformas tributarias.

La parte final del proceso consistió en explicar a las comunidades el contexto global con respecto a la tributación y cómo las políticas fiscales nacionales muchas veces no logran recaudar lo suficiente, lo que deja a las comunidades sin servicios públicos muy necesarios. Las herramientas empleadas para esta parte incluyeron “La vaca nacional”, “La olla agujereada”, “La escala impositiva”, “La galleta impositiva” y un análisis del campo de fuerzas (todos detallados en la [Guía práctica de Reflection-Action](#) 2015).

Estas herramientas participativas diversas proponen distintos medios para explorar las decisiones que tienen que tomar los gobiernos a la hora de distribuir los impuestos (leche de la vaca en distintos baldes) y el problema de los recursos que se extravían (la olla agujereada, que explora la corrupción, la evasión fiscal y la mala asignación de impuestos). La escala impositiva aborda temas relacionados con los incentivos y las exoneraciones temporales de impuestos para las grandes empresas, y la galleta impositiva busca analizar qué beneficios le aportan o no a la economía las grandes empresas.

Esta es la esencia de un [proceso educativo popular](#) inspirado en Paulo Freire (1972), en el que la clave es comenzar con una imagen o herramienta sencilla con la que los participantes se puedan conectar y luego construir el análisis con ellos. Es importante contar con un coordinador experimentado, pero no hace falta que esté presente un especialista en materia

impositiva. Con el tiempo, todos ganan confianza y están listos para conversar con cualquier especialista en impuestos que se haga presente.

En Malawi, los [Círculos de reflexión-acción](#) se reunieron en 20 comunidades con aproximadamente 25 personas en cada uno. Se reunían cada dos semanas y, en cada encuentro, usaban una de las herramientas descritas para debatir los temas. Una vez al mes, se realizaron encuentros comunitarios con todos los líderes locales presentes para informar a las comunidades acerca de las conversaciones mantenidas en los Círculos y para juntos encontrar soluciones a los problemas identificados y determinar a los actores relevantes para pedirles apoyo. Como resultado de los encuentros grupales y del contacto con las comunidades y sus líderes, empezamos a ver que las comunidades se ocupaban del tema en Chitipa abogando por la tributación progresiva para mejorar los servicios educativos en el distrito a través de los Concejales del Gobierno Local. Las comunidades comenzaron a exigir a las Juntas Distritales transparencia y responsabilidad con respecto a los impuestos del mercado local que pagan los aldeanos y comerciantes. Los miembros de las comunidades colaboraron con la Red Educativa de Distrito (un grupo local de la sociedad civil que trabaja por la educación) para ponerse en contacto con el Comité de Servicios Educativos de la Junta Distrital. Como resultado de esta acción, se asignó un 5% de la recaudación local de la Junta para mejorar la prestación de servicios educativos.

En Lilongwe, en la escuela primaria M'bobo, las comunidades, con el apoyo de su Jefe y otros líderes locales, consiguieron el apoyo del diputado local y el Concejal y, como consecuencia, se construyeron dos aulas usando el Fondo para el Desarrollo del Distrito, lo que alivió los problemas de infraestructura de la escuela. Asimismo, en la escuela primaria Makunje, consiguieron ayuda económica del Fondo de Desarrollo de Circunscripciones, lo que llevó a la construcción de un refugio temporario para clases y para terminar la obra de una casa para docentes. En Ntchisi, las comunidades colaboraron con grupos de la sociedad civil del distrito para aumentar la transparencia de la recaudación local. Así, se elaboraron ordenanzas locales relativas a la Recaudación la Junta Distrital para que beneficie a las comunidades financiando servicios públicos en forma directa e informando periódicamente a las comunidades acerca de la recaudación generada y cómo la utilizó la Junta.

Al llevar a cabo los Círculos de reflexión-acción, hemos notado el empoderamiento y la organización de los miembros de las comunidades en pos de alcanzar un objetivo común. Las comunidades han movilizad a otros actores con ideas afines para trabajar juntos a fin de conseguir el apoyo de las personas responsables. Este proceso permitió la coordinación y el fortalecimiento de las estructuras



gubernamentales locales y, sobre todo, favoreció la adquisición de conocimientos de las comunidades acerca del contrato social entre los ciudadanos y el gobierno y la necesidad de ver mejoras evidentes en la prestación de servicios públicos como resultado de la tributación progresiva o justa (ActionAid, 2018).

Para seguir generando interés en los impuestos y los servicios públicos y difundir estos mensajes, jóvenes activistas organizaron **caravanas de impuestos** para recorrer distintas comunidades representando juegos de rol y obras de teatro y compartiendo conocimientos. Las caravanas están programadas para coincidir con momentos en que el gobierno local debe tomar decisiones clave sobre el presupuesto. Así, se trata de un proceso educativo popular completo liderado por jóvenes activistas, que genera conciencia crítica mediante un proceso de concientización como el que concibió el educador brasileño Paulo Freire (1972). El proceso educativo está vinculado con la acción directa, ya que se procura conseguir el apoyo de funcionarios de gobierno y producir cambios.

Luego de trabajar en esto en Malawi, podemos decir con toda seguridad que si queremos vincular la educación y los impuestos, el punto de partida debe ser un proceso educativo sobre los impuestos. No es complicado ni hay que tenerle miedo; es esencial para que las personas puedan reclamar sus derechos.

## Referencias

ActionAid. (2015). *Tax Power Campaign Reflection-Action toolkit*. Recuperado de [https://actionaid.org/sites/default/files/tax\\_power\\_reflection-action\\_toolkit\\_-\\_mar\\_2016.pdf](https://actionaid.org/sites/default/files/tax_power_reflection-action_toolkit_-_mar_2016.pdf)

ActionAid. (2018). *Promoting quality education through progressive domestic resource mobilisation 2015-2017: Consolidated End-line Survey Report*. ActionAid NORAD.

Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones Tributarias. (2018). *The Role of Taxation and Domestic Resource Mobilization in the Implementation of the Sustainable Development Goals* (Ginebra, 17.º sesión, 16-19 de octubre de 2018).


Freire, P. (1972). *Pedagogy of the Oppressed*. Penguin.

United Nations. (2019). *Financing for Sustainable Development Report*. Grupo Interagencial sobre Financiamiento para el Desarrollo

### Notas a pie

1. Todas las cifras están tomadas de las Previsiones Presupuestarias del Gobierno de Malawi, ejercicios 2014/15 a 2019/20.

# La cofinanciación de la educación pública: Implicancias para la equidad en Sierra Leona

 **Vanessa van den Boogaard**, Investigadora académica, International Centre for Tax and Development, Canadá

 [v.vandenboogaard@utoronto.ca](mailto:v.vandenboogaard@utoronto.ca)

## Resumen

Sierra Leona es un país con ingresos fiscales internos insuficientes y su educación pública se financia, en parte, por medio de aportes, impuestos y tasas informales que pagan las familias y las comunidades. Esta financiación informal tiene implicancias negativas considerables para la equidad. Un sistema tributario nacional más progresivo, que dé prioridad a exigir impuestos a personas de altos ingresos, tendría como resultado una distribución más justa de las cargas fiscales.

## Palabras clave

Generación informal de ingresos fiscales  
Tributación  
Educación  
Equidad  
Sierra Leona

Aunque la educación es un deber central del Estado, la educación pública en Sierra Leona está financiada no solo por el presupuesto nacional formal y la ayuda por fuera del presupuesto, sino también por contribuciones, impuestos y tasas informales que pagan las familias. Desde su independencia en 1961, el Estado siempre ha apoyado el ideal de la educación primaria universal y gratuita, aunque en la práctica ha dependido de actores no estatales tanto para la provisión como para la financiación de la educación primaria pública. Aunque las tasas (formales e informales) a los usuarios estén oficialmente derogadas, al haber una movilización insuficiente de la recaudación nacional, han surgido impuestos informales para cubrir los déficits considerables existentes en la prestación de servicios. Esta tendencia está más extendida en los países de bajos ingresos, con implicancias negativas para la equidad. Como lo describió la UNESCO (2015, pp. 260-261), “el problema en muchos países no es un esfuerzo nacional insuficiente respecto del gasto en educación, sino que una gran parte de ese esfuerzo es de las familias”.

En base a la recolección de datos cualitativos y cuantitativos en las zonas norte y este de Sierra Leona durante más de tres años, puedo observar que, cuando el financiamiento público es insuficiente, la prestación de educación pública solo es posible gracias a la financiación informal por parte de los padres y las comunidades, con implicaciones negativas considerables para la equidad (van den Boogaard, 2020). Las familias contribuyen a financiar la educación primaria pública de diversas maneras, con aportes organizados y recolectados por asociaciones de padres y docentes, comités de gestión escolar, clubes de madres o administraciones escolares, y a menudo con el apoyo del jefe local para observar el cumplimiento. En una encuesta de hogares realizada en la zona este y norte de Sierra Leona en 2017, que demuestra la prevalencia de dicha forma de financiación, solo el 5% de las familias no hicieron pagos informales para acceder a la educación primaria pública “gratuita”, y las comunidades explicaron que se autoexigen impuestos para atender sus necesidades (van den Boogaard, 2020).

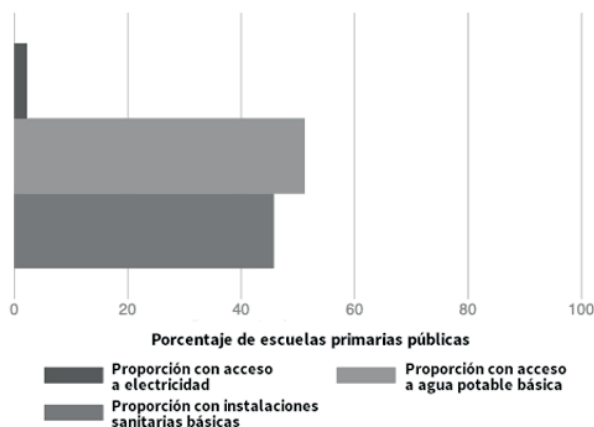
## Financiación informal de la educación pública en Sierra Leona

Esta financiación localizada de la educación pública adopta varias formas. En primer lugar, debido a que las escuelas con asistencia del gobierno siempre reciben subsidios por alumno que resultan insuficientes, las tasas informales ayudan a financiar los gastos generales de dichas escuelas. Como lo explica la UNESCO (2018):

*Cuando se trató de compensar los ingresos perdidos en concepto de aranceles escolares [a causa del programa de educación universal y gratuita establecido en 2010], el subsidio por alumno se fijó en un monto demasiado bajo: USD 2,20. Los costos operativos de las escuelas no se cubrieron y no se tuvieron en cuenta las necesidades diversas de las escuelas. Enseguida se restablecieron los cargos [de forma extraoficial] en muchas partes del país.<sup>1</sup>*

En segundo lugar, debido a la infraestructura de mala calidad y a la superpoblación de las aulas, muchas veces las familias también deben contribuir para mejorar la infraestructura escolar financiada por el gobierno. A fines de 2010, el 60% de las aulas de todas las escuelas primarias del país necesitaban reparaciones (GoRSL MEST, 2012), y la mayoría de las escuelas públicas no tienen acceso a la electricidad ni al agua y tampoco cuentan con instalaciones sanitarias (ver Figura 1). Las zonas rurales muestran índices de acceso incluso más bajos. La necesidad de tener más espacio y una mejor infraestructura básica ha llevado a muchas escuelas y comunidades a financiar informalmente la expansión de las aulas y las mejoras generales.

**Figura 1:** Calidad de la infraestructura escolar en escuelas primarias públicas, 2017



Fuente: IEU, s. f.

A la vez, se suele esperar que los alumnos y los padres aporten su tiempo y trabajo para actividades habituales como barrer la escuela, lavar los baños y recolectar agua y leña. Una docente explicó: “Dado que la escuela está integrada a la comunidad, los padres deben participar en

algunos trabajos secundarios para la escuela” (citada en Nishimuko, 2009, pp. 154-155), mientras que los miembros de la comunidad de un grupo focal explicaron que la comunidad “trabaja para progresar” (van den Boogaard, 2020). A su vez, se suele convocar a los miembros de la comunidad para apoyar proyectos más grandes de construcción o mejoras, trabajando, recolectando materiales locales (arena, piedras y agua) o aportando alimentos para los trabajadores (Foto 1).

**Foto 1:** Niños recolectando materiales locales para contribuir a la construcción de una escuela



Fuente: Foto de la autora, distrito de Koinadugu, 2017

**Foto 2:** Escuela comunitaria JSS construida por la comunidad



Fuente: Fotos de la autora, 2017, distrito de Koinadugu

En tercer lugar, con poca o nula financiación del gobierno, algunas zonas del país dependen en gran medida de las “escuelas comunitarias” construidas y fundadas por la comunidad —y a menudo no autorizadas—, que representan alrededor del 19% y el 14% del total de escuelas en las provincias del norte y del este, respectivamente. Dada la falta de financiamiento estatal, el presidente de una Asociación de Docentes Comunitarios de una escuela comunitaria explicó que él cobra tasas escolares informales para administrar la escuela, y que las comunidades mismas organizaron la construcción de las instalaciones. Por otro lado, en el distrito de Koinadugu, el jefe de un pueblo mostró cómo una comunidad recaudó fondos de sus miembros para “levantar una escuela”, aunque la comunidad todavía no había podido conseguir la autorización del gobierno para ponerla en funcionamiento (Foto 2).

En cuarto lugar, como consecuencia de una severa escasez de docentes en proporción a la matrícula de estudiantes, muchas escuelas —tanto las financiadas por el gobierno como por la comunidad— dependen de docentes “comunitarios” que no están en la nómina del gobierno, sino que cobran su salario gracias a las contribuciones comunitarias (Universalía, 2018, p. 25). En los tres distritos relativamente rurales y remotos de las provincias del norte y del este que se analizan, la prevalencia de docentes comunitarios era casi universal: el 94% de las personas dijo vivir en una comunidad que depende de docentes comunitarios, con poca variación entre las regiones (van den Boogaard, 2020). Para que los docentes comunitarios subsistan sin un salario del Estado, los participantes de un grupo focal explicaron: “Nos autoexigimos impuestos para ayudar a los docentes comunitarios”. El presidente de un Comité de Gestión Escolar expresó que “le corresponde al gobierno pagarles a los docentes; si el gobierno no tiene esa capacidad y los docentes no están en la nómina, nos corresponde a las familias”.

Por último, dado que los salarios de los docentes siguen siendo bajos en términos absolutos, y los pagos suelen retrasarse, también hay incentivos para que los docentes que están en la nómina estatal soliciten apoyo económico extra por parte de los estudiantes. Si bien algunos de esos pagos son semejantes a sobornos y, por ende, corrompen el sistema, otros están tan institucionalizados o permitidos que son efectivamente obligatorios y, en consecuencia, son parte del costo real de la financiación de la educación pública. Por ejemplo, se ha “sugerido que algunos docentes deliberadamente no enseñan el temario completo, y así obligan a que los alumnos asistan a clases particulares”, en especial, donde se exige a los alumnos dar exámenes estatales para avanzar (Bennell, 2004, pp. 3-4; ver también UNESCO, 2015, p. 202). Así, para recibir toda la educación pública “gratuita”, los estudiantes tienen que pagar más.

### **Implicancias que tiene para la equidad la financiación informal de la educación pública**

En base a los datos de una encuesta sobre aportes en efectivo, en especie y en mano de obra, puedo calcular que las familias contribuyen en promedio USD 25 al año para la educación pública (van den Boogaard, 2020), mientras que en 2017 la financiación gubernamental se estimaba en USD 24 al año por estudiante (Instituto de Estadística de la UNESCO, s. f.). Si bien es imperfecto, este cálculo ilustra la importancia de la financiación informal para proporcionar educación primaria pública, universal y “gratuita” en Sierra Leona. Para poner estos montos en perspectiva, el impuesto formal que se paga más comúnmente, el impuesto per cápita local, es de apenas USD 0,67 por adulto al año, lo que indica que los aportes informales son un gasto considerable a nivel personal y que, efectivamente, compensan los esfuerzos tributarios formales, que son limitados.

La generación de ingresos fiscales fuera del Estado tiene implicancias considerables en la distribución y la equidad. Mi investigación demuestra que la distribución individual de la generación de ingresos fiscales informales en Sierra Leona es regresiva: para acceder a bienes públicos, el quintil de ingresos más bajos paga mucho más que el de ingresos más altos en concepto de tasas de usuario informales (van den Boogaard et al., 2019).

Fundamentalmente, la financiación de la educación pública por parte de las familias y la comunidad implica que el Estado traslada a los ciudadanos la responsabilidad financiera por los servicios esenciales, con los consecuentes efectos negativos en la equidad. Cuando los bienes públicos se financian a nivel local, el acceso depende de la capacidad de pagar, mientras que la calidad depende de la riqueza relativa de una zona en particular. Cuando se exigen impuestos y tasas informales para acceder a los bienes públicos, el acceso es por definición excluyente. En la medida en que los bienes públicos son financiados en forma local y directa por los usuarios, el sistema fiscal es mucho menos igualitario. Y cuando el Estado no asume su función redistributiva y depende de las tasas informales para financiar la prestación de bienes públicos, acepta y refuerza la realidad de las cargas fiscales injustas y el acceso desigual a los bienes públicos de calidad (van den Boogaard, 2020; ver también Cansunar, 2019; Moskowitz, 2017; Trefon, 2009).

### **Tributación progresiva para lograr una educación de calidad para todos**

Sin embargo, los gobiernos no pueden eliminar las tasas informales que financian la educación sin reemplazar los ingresos fiscales surgidos de dichas tasas (ver por ejemplo De Souza y Wainaina, 2009; Haambote y Oxenham, 2009). Alentados por donantes internacionales, los gobiernos de bajos ingresos han declarado en repetidas ocasiones su apoyo a la educación universal y gratuita, aunque los donantes no se han comprometido a financiar los costos totales de la educación, y los gobiernos muchas veces no han aumentado lo suficiente su capacidad de movilización de ingresos internos. Por eso, los impuestos informales siguen ayudando a pagar los bienes públicos esenciales. Como señaló Thomas (2015, p. 162), “a falta de una fuente alternativa de financiamiento, la eliminación [de las tasas de usuario] no significa que los pobres recibirán [servicios] gratis”. En cambio, si se financiara la educación mediante un sistema fiscal nacional más progresivo, con hincapié en la tributación de personas de altos ingresos y compañías extractivas internacionales, la distribución de las cargas fiscales sería más justa.

En Sierra Leona, el gobierno de Julius Maada Bio, que asumió el poder en 2018, volvió a priorizar la educación primaria universal y gratuita. Si bien es demasiado pronto para evaluar

los impactos del nuevo programa educativo del gobierno, la información preliminar de casos puntuales sugiere que ha habido una reducción de los impuestos y las tasas informales que financian la educación, al menos en algunas partes del país. Este resultado quizá sea posible gracias a las medidas excepcionales tomadas por el gobierno para recaudar ingresos internos con el objetivo de que el Estado no tenga que depender tácitamente de los aportes de las familias y la comunidad. En efecto, el gobierno ha introducido reformas estructurales en la administración fiscal, lo que tuvo como resultado aumentos sin precedentes en la recaudación. Además, está en camino de aumentar la recaudación interna al 16,5% del producto interno bruto (PIB) para 2022 (FMI, 2019) y, en parte como consecuencia de esa mayor capacidad fiscal, casi ha duplicado el monto del presupuesto asignado a la educación.

Si bien estos son indicadores positivos, se requieren cambios más profundos para solucionar los problemas sistémicos en la prestación de la educación pública, tales como los procesos relativos a aprobar escuelas no reguladas, absorber en la nómina a docentes calificados y garantizar una cantidad suficiente de docentes calificados para que las comunidades no tengan que depender de docentes comunitarios sin formación ni financiación. Si la movilización de ingresos internos y la ayuda de donantes son insuficientes para alcanzar la ambiciosa meta de la educación universal y gratuita, los impuestos y las tasas informales seguirán complementando el sistema de educación pública en todo el país.

Además, incluso con las mejoras recientes, la recaudación fiscal seguirá por debajo de la meta del 20% del PIB recomendada para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (PNUD, 2010, p. 26). Sierra Leona todavía tiene una gran oportunidad para aumentar los ingresos fiscales de manera más progresiva y financiar mejor los bienes y servicios públicos. En lugar de trasladar los costos de la financiación de bienes públicos básicos a las familias y comunidades, sería de enorme utilidad hacer más hincapié en exigir impuestos a la riqueza y a las personas con grandes fortunas —mediante impuestos a la renta, a los inmuebles y a las ganancias de capital— para que el sistema fiscal sea más equitativo y se sienten las bases para lograr la financiación pública de una educación de calidad para todos.

#### Notas a pie

1. Ver también Polo de Dakar *et al.*, 2013; UNESCO, 2015, p. 88.

## Referencias

Bennell, P. (2004). *Primary school teachers taking the strain in Sierra Leone* (Documento de referencia elaborado para el Informe de seguimiento global de Educación para Todos 2005: El imperativo de la calidad 2005./ED/EFA/MRT/PI/8). UNESCO.

Cansunar, A. (2019). *The Rich, the Poor, and the Other: Distributional Consequences of Philanthropic Provisioning of Public Goods*. [Documento de trabajo]. Recuperado de <https://doi.org/10.2139/ssrn.3470075>

De Souza, A., & Wainaina, G. (2009). Kenya's three initiatives in UPE. In L. Brown (Ed.), *Maintaining Universal Primary Education*. Secretaría del Commonwealth.

Fondo Monetario Internacional (FMI). (2019). *Sierra Leone: First Review Under the Extended Credit Facility Arrangement, Request for Waiver for Nonobservance of Performance Criterion, and Financing Assurances Review-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Sierra Leone* (núm. 19-217; Informe de país del FMI). FMI

Gobierno de la República de Sierra Leona, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (GoRSL MEST). (2012). *Making progress – schools and students in Sierra Leone: The 2010/11 census report* (Vol. 1).

Haambote, F., & Oxenham, J. (2009). *Regaining momentum towards UPE in Zambia*. In L. Brown (Ed.), *Maintaining Universal Primary Education*. Secretaría del Commonwealth.

Moskowitz, K. (2017). Sweating to Help Themselves: Self-Help and the Contradictions of Citizenship and Development in Decolonizing Kenya. *International Journal of African Historical Studies*, 50(1).

Nishimuko, M. (2009). *Primary education in Sierra Leone and development partnership with Britain: Progress towards achieving Education for All (EFA)* [Tesis doctoral, Instituto de Educación, Universidad de Londres]. Universidad de Londres.

Polo de Dakar, Oficina de la UNESCO en Dakar, Banco Mundial, Instituto de Estadística de la UNESCO y UNICEF. (2013). *An analysis for further improving the quality, equity and efficiency of the education system in Sierra Leone* [Informe sobre el estado de la educación]. Polo de Dakar.

Thomas, M. A. (2015). *Govern like us: U.S. expectations of poor countries*. Columbia University Press.

Trefon, T. (2009). Public Service Provision in a Failed State: Looking Beyond Predation in the Democratic Republic of Congo. *Review of African Political Economy*, 119, 9–21.

Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). (2019). *UIS database*. Recuperado de <http://data.uis.unesco.org/>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2010). *What will it take to achieve the Millennium Development Goals? An International Assessment*.

UNESCO. (2015). *Education for all 2000–2015: Achievements and challenges*. Informe de seguimiento global de la Educación para Todos.

UNESCO. (17 de septiembre de 2018). Free education for all in Sierra Leone? Can it happen? *World Education Blog*. Recuperado de <https://gemreportunesco.wordpress.com/2018/09/17/free-education-for-all-in-sierra-leone-can-it-happen/>

Universalialia. (2018). *Summative evaluation of GPE [Global Partnership for Education]'s country-level support to education* (Lote 1, país 2: Sierra Leona). Universalialia Management Group.

van den Boogaard, V. (2020). *Informal revenue generation and the state: Evidence from Sierra Leone* [PhD thesis]. Universidad de Toronto.

van den Boogaard, V., Prichard, W., y Jibao, S. (2019). Informal taxation in Sierra Leone: Magnitudes, perceptions and implications. *African Affairs*, 118(471), 259–284.

## Parte 4

# La necesidad de reformas globales: corporaciones y filantropía



# Impuestos globales para financiar la educación y otros ODS

 **Steven J. Klees**, Profesor de Política Educativa Internacional y académico y docente destacado, Universidad de Maryland, Estados Unidos

 sklees@umd.edu

## Resumen

Es probable que, tal como sucedió con las metas de Educación para Todos y con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, tampoco se logren los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En la actualidad, dependemos de los caprichos y los intereses del Norte Global para financiar el déficit existente en materia de desarrollo en el Sur Global. Ese modelo de beneficencia debe reemplazarse con la aplicación de una tributación global.<sup>1</sup>

## Palabras clave

Educación para Todos  
Objetivos de Desarrollo Sostenible  
Financiación  
Ayuda internacional  
Impuestos

En este momento, es difícil hablar de otra cosa que no sea la pandemia. Mientras escribo, sé que el covid-19 ya ha golpeado al Norte Global y está empezando a complicar al Sur Global. No está claro aún cuánto durará o cuánto nos afectará la pandemia. Naomi Klein (2014) ya ha dicho que el cambio climático es un llamado de atención para la humanidad. También lo es el covid-19. Si queremos sobrevivir, y además prosperar, tenemos que hacer las cosas de forma muy distinta. Un elemento fundamental es la redistribución de los recursos nacionales y globales, un tema del que esta edición especial de NORRAG se ocupa especialmente y sobre el que trata este artículo.

No se alcanzó ninguna de las metas que Educación para Todos (EPT) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) habían fijado para 2015.<sup>2</sup> Los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) ampliaron las metas de EPT y de los ODM y las pospusieron para el 2030. Aunque hay quienes sostienen que estamos haciendo avances y que los ODS representan un mayor compromiso por parte de la comunidad internacional, me temo que ese compromiso es inexistente y que llegaremos al 2030 otra vez sin haber alcanzado ninguno de los objetivos.

Si bien la financiación interna es el tema central de esta edición especial de NORRAG, hubo y sigue habiendo un problema enorme: la falta de voluntad de parte de la comunidad internacional de aportar los recursos necesarios para saldar la brecha entre lo que la recaudación impositiva de cada país puede proveer y lo que se necesita. Se estima que se requieren 39.000 millones de dólares adicionales cada año para alcanzar algunas de las principales metas de los ODS en materia de educación (UNESCO, 2017). La Alianza Mundial para la Educación —el gran esfuerzo multilateral para financiar el déficit del programa EPT— solo pudo aportar 500 millones de dólares al año, pero se necesitan recursos en una proporción 80 veces mayor. Además, el ODS referido a la educación compite con otros 16 ODS. Se estima que el financiamiento adicional para alcanzar los ODS es, en total, de 1,4 billones de dólares al año. Según los cálculos más optimistas, el potencial contributivo que tiene la movilización de la recaudación interna de los países deja aún un déficit de



150.000 millones de dólares al año, y es probable que se esté subestimando la cifra en gran medida (Cobham y Klees, 2016).

Una razón importante por la que este déficit continúa —y probablemente continúe— es que el mundo confía en que la “beneficencia” del Norte Global cubrirá las necesidades del Sur Global. Los aportes son totalmente voluntarios y, cada tres años, la Alianza Mundial para la Educación solicita el “compromiso” de la comunidad internacional para llenar sus arcas. Así, la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) depende de los caprichos de los países donantes. Los acuerdos internacionales, como el realizado en las [Naciones Unidas en 1970](#), estableció el objetivo de que las naciones ricas contribuyeran voluntariamente el 0,7% de su producto interno bruto (PIB) a la AOD. A pesar de las reiteradas exhortaciones y los renovados “compromisos”, solo unos pocos países cumplieron con ese objetivo y la mayoría no alcanzó dicha cifra. Los Estados Unidos aportan alrededor del 0,13% de su PIB a la AOD, es decir, menos del 20% de lo que se prometió.<sup>3</sup>

Una respuesta a este desafío es dejar de depender de la beneficencia internacional, que, en estos días y con demasiada frecuencia, es también la respuesta neoliberal de las naciones para financiar sus servicios sociales internos. Lo que se necesita son impuestos globales. Algunos pueden implementarse dentro de las estructuras impositivas ya existentes en cada país; otros necesitan nuevas estructuras globales. En mi trabajo con ActionAid International y Oxfam International, participé de la elaboración de un [documento informativo](#) sobre este tema para la Comisión Internacional sobre la Financiación de las Oportunidades de Educación Mundial, también conocida como Comisión de Educación. Junto con el autor principal del documento, Alex Cobham, director ejecutivo de Tax Justice Network, analizamos el potencial que tiene la fijación de impuestos corporativos, de un impuesto a la riqueza personal<sup>4</sup> y de un impuesto a las transacciones financieras para financiar no solo el déficit en materia educativa, sino también todos los ODS (Cobham y Klees, 2016; ver también Cobham, 2017).

En nuestro informe, analizamos tanto las reformas globales para apuntalar los regímenes tributarios nacionales como los impuestos que se gravan a nivel mundial. Las reformas pueden ayudar a abordar las pérdidas más importantes a causa de la evasión y la elusión impositiva internacional. Se estima que, en el mundo, las pérdidas de ingresos por manipulación de impuestos corporativos multinacionales se encuentran en el orden de los 500.000 millones de dólares, o más, al año. En relación con los impuestos a la renta, las pérdidas de ingresos públicos a causa de las riquezas offshore no declaradas se acercan a los 200.000 millones de dólares. Si se logran avances en estas dos áreas —algo que dependerá en gran parte de las medidas globales que se apliquen para

corregir esto—, se podrá hacer un aporte vital para subsanar el déficit de ingresos públicos nacionales.

De los impuestos que se gravan a nivel mundial, el impuesto a la riqueza —como sugiere Thomas Piketty (2014) — es el que tiene el mayor potencial de recaudación. Si se fijara en un 0,01% anual, la recaudación podría cubrir lo requerido para solventar una financiación pública adicional de todos los ODS. En cambio, si se gravara en un 1%, la recaudación podría cubrir todo el déficit incremental en materia de financiación. A su vez, un impuesto global sobre las transacciones financieras, como propuso inicialmente James Tobin en 1972, podría aportar ingresos públicos de entre 60.000 millones de dólares y 360.000 millones de dólares. En cada caso, las medidas internacionales que apunten a garantizar una mayor transparencia podrían también respaldar la fijación de dichos impuestos a nivel nacional.

Existen problemas técnicos y económicos que deben resolverse si se quiere que la asistencia oficial para el desarrollo deje de estar basada en la beneficencia y pase a tener sostén en lo impositivo, pero pueden resolverse. Las mayores barreras son políticas. Por ejemplo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha estado trabajando en una reforma fiscal de los impuestos corporativos, pero su alcance es mucho menor del que se requiere. Políticamente, lo que se necesita es trasladar esa iniciativa a las Naciones Unidas y ampliarla. En la cumbre sobre Financiación para el Desarrollo que se realizó en Addis Abeba en julio de 2015, el G77 de los países en desarrollo, así como muchas organizaciones civiles del Sur y Norte Global, hicieron un pedido clave: la creación de un órgano impositivo intergubernamental que fuera totalmente representativo, que contara con los recursos adecuados y que tuviera sede en la ONU. Lamentablemente, la iniciativa fue bloqueada en Addis Abeba por varios gobiernos pertenecientes a la OCDE.

Crear un órgano como ese, que dependa de la ONU, fue una recomendación clave del informe que presentamos ante la Comisión de Educación. Lamentablemente, los miembros de la Comisión decidieron no volver sobre el debate de Addis Abeba. Sin embargo, la idea tiene aún un amplio apoyo e impulso: la presidencia del G77 está a favor y considera que la cuestión es prioritaria. Hace poco, la ONU creó el panel sobre Responsabilidad, Transparencia e Integridad Financieras (FACTI)<sup>5</sup>. Los activistas esperan que el panel recomiende la realización de un convenio tributario que, a su vez, permitiría establecer un órgano impositivo global.

No debemos ni podemos depender de la beneficencia para satisfacer las necesidades de las políticas públicas según se manifiestan en los ODS y en las metas de cada país. Depender de la beneficencia, como se ha hecho históricamente, es renunciar a nuestras responsabilidades sociales colectivas.

La asistencia internacional a los países que la necesitan deberá, finalmente, considerarse de la misma forma que, en los Estados Unidos, se consideran las transferencias de parte del gobierno federal a los estados: como una forma habitual de financiar los programas sociales necesarios. Si se requiere otra justificación para fijar impuestos globales que no sea la propia humanidad que tenemos en común, entonces, el debate sobre la reparación por la esclavitud, que se está impulsando en los Estados Unidos gracias al movimiento Black Lives Matter, podría extenderse a la comunidad internacional. Hemos vivido mucho tiempo en estructuras globales de colonialismo y neocolonialismo, y ya hace bastante que el Norte Global le debe una reparación al Sur Global. Si queremos un mundo justo y aspiramos a garantizar que los ODS no sean, en su mayor parte, promesas vacías, entonces, la comunidad internacional debe comprometerse verdaderamente a poner su dinero allí donde están sus palabras (ver también Klees, de próxima publicación).

#### Notas a pie

1. Esta es una versión revisada de la correspondiente publicación de 2017 en el blog de NORRAG.
2. Si bien algunos sostienen que, al 2015, se logró el ODM de reducir la pobreza a la mitad, esto es cierto solo si seguimos usando la cifra ya obsoleta y absurda de USD 1,25 por día (Alston, 2020).
3. Cabe destacar que a fines de los años cuarenta y principios de los cincuenta, como resultado del Plan Marshall, Estados Unidos aportaba el 3% de su PIB a la AOD —veinte veces lo que aporta ahora— para ayudar a una Europa devastada por la guerra. Ese esfuerzo no está sobre la mesa hoy.
4. Es imperioso establecer un impuesto a la riqueza personal dadas las estadísticas obscenas (no puedo llamarlas de otra manera) que hay. Oxfam (2016, 2017) informa que el 1% de los más ricos posee más riquezas que el resto del mundo en su conjunto y que ocho multimillonarios tienen la misma riqueza que la mitad inferior de la población mundial, es decir, 3.600 millones de personas.
5. Ver <https://www.factipanel.org/about>

#### Referencias

- Alston, P. (5 de julio de 2020). *Philip Alston Condemns Failed Global Poverty Eradication Efforts* [Comunicado de prensa]. Center for Human Rights and Global Justice, Escuela de Derecho de la Universidad de Nueva York. Recuperado de <https://chrgj.org/2020/07/05/philip-alston-condemns-failed-global-poverty-eradication-efforts/>
- Cobham, A. (2017). *Tax Avoidance and Evasion: The Scale of the Problem* [Nota informativa de Tax Justice Network]. Tax Justice Network. Recuperado de <http://taxjustice.wpengine.com/wp-content/uploads/2017/11/Tax-dodging-the-scale-of-the-problem-TJN-Briefing.pdf>
- Cobham, A., & Klees, S. J. (2016). *Global Taxation: Financing Education and the Other SDGs* [Documento informativo para la Comisión de Educación]. Comisión de Educación. Recuperado de <https://report.educationcommission.org/wp-content/uploads/2016/11/Global-Taxation-Financing-Education.pdf>
- Klees, S. (de próxima publicación). *The Conscience of a Progressive*. Zero Books. Recuperado de <https://www.barnesandnoble.com/w/the-conscience-of-a-progressive-steven-klees/1135732711?ean=9781789044966>
- Klein, N. (2014). *This Changes Everything: Capitalism vs. The Climate*. Simon & Schuster.
- Oxfam International. (2016). *An Economy for the 1%: How Privilege and Power in the Economy Drive Extreme Inequality and How That Can Be Stopped* [Artículo informativo núm. 210 de Oxfam]. Recuperado de [https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file\\_attachments/bp210-economy-one-percent-tax-havens-180116-en\\_0.pdf](https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp210-economy-one-percent-tax-havens-180116-en_0.pdf)
- Oxfam International. (2017). *Just 8 Men Own Same Wealth as Half the World*. Recuperado de <https://www.oxfam.org/en/press-releases/just-8-men-own-same-wealth-half-world>
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Harvard University Press.
- UNESCO. (2017). *Accountability in Education: Meeting Our Commitments* [Informe de seguimiento sobre la educación global 2017/18].

# La filantropía y las estrategias de elusión fiscal de los ultrarricos

 **Will Brehm**, Profesor, Instituto de Educación, University College London, Reino Unido

 w.brehm@ucl.ac.uk

## Resumen

Desde sus comienzos, la filantropía se ha utilizado como forma de eludir el pago de impuestos. En este artículo, se detalla la historia de las estrategias empleadas, que han evolucionado a la par de las reformas de la legislación tributaria, en especial, en los Estados Unidos. Hoy, en la filantropía, predominan las estrategias que contribuyen a la privatización y financiarización de los bienes públicos, como la educación.

## Palabras clave

Filantropía

Elusión fiscal

Iniciativa Chan Zuckerberg

Fundación UBS Optimus

Desde hace mucho tiempo, para los ultrarricos, sortear las estipulaciones de los distintos regímenes tributarios valiéndose de la filantropía es parte de la gestión de sus riquezas. Andrew Carnegie abrió camino durante los llamados años dorados de los Estados Unidos (desde la década de 1870 hasta principios del siglo XX). Aunque era partidario de una tributación progresiva como los impuestos a la herencia, Carnegie se oponía a los impuestos federales a la renta. Pensaba que él estaba más preparado para destinar fondos a causas benéficas que el gobierno (a través de los servicios sociales, como la educación) o que los receptores de esa ayuda (mediante salarios más altos; ver Carnegie, 1901, p. 12-13). En las décadas previas a la sanción por parte del Congreso de los Estados Unidos de la ley federal a la renta (1917), Carnegie se comprometió a donar su fortuna, algo similar al actual compromiso “Giving Pledge” que firmaron Warren Buffet, Bill Gates y Mark Zuckerberg, entre otros multimillonarios.

En ese entonces, con sus acciones filantrópicas, las personas ultrarricas financiaban los servicios sociales que el gobierno no podía (o no quería) proveer. Por ejemplo, aunque las escuelas públicas se financiaban con los impuestos estatales ya desde fines de la década del 1800, recién en 1965, con la sanción de la Ley de Educación Primaria y Secundaria, el gobierno federal comenzó a proveerles financiación. Cuando a principios del siglo XX se debatía el impuesto federal a la renta —principalmente para financiar iniciativas bélicas—, a los senadores les preocupaba establecer una tributación a los ricos porque podía reducir la cantidad de contribuciones filantrópicas, que habían financiado a un sinnúmero de instituciones educativas privadas después de la guerra de Secesión. Si las personas como Carnegie tenían que pagar un impuesto a la renta —opinaba el senador Henry F. Hollis—, entonces, “los ricos se verán tentados a economizar, por ejemplo, en sus donaciones a la beneficencia” (Actas del Congreso, 1917). La lógica era simple: una reducción en los aportes de la beneficencia a causa de un impuesto aumentaría la carga para el gobierno, ya que tendría que financiar servicios públicos que hasta el momento no había financiado. Esta lógica ha persistido a lo largo del tiempo (ver Eleanor, 2000, p. 21).

La solución a lo que se percibía como un problema —que yo llamo la “pérdida filantrópica” — fue establecer exenciones

impositivas a la renta para los fondos que se donaran a acciones benéficas. En 1917, por cada dólar que se donara, se podía solicitar una deducción del 15% del impuesto a la renta. La deducción llegó al 30% hacia 1954 y, para los contribuyentes que aportaran a la beneficencia más del 90% de su renta imponible (algo fácil de hacer si se incluyen las ganancias de capital), se permitieron deducciones ilimitadas en 1964; más tarde, en 1974, bajaron al 50%. Hoy en día, las donaciones en efectivo tienen un 60% de deducción sobre los ingresos brutos, mientras que los activos revalorizados reciben una deducción adicional del 30%. El mensaje era claro: si la filantropía aliviaba la carga fiscal del gobierno, entonces, este aliviaría la carga fiscal de quienes donaban.

La exención fiscal a las donaciones permitía nuevas estrategias de gestión de la riqueza. De nuevo, Carnegie resulta un ejemplo. A pesar de su promesa, no pudo donar todo su dinero antes de morir. Aunque decía estar a favor de los impuestos de sucesión, en el final de sus días tomó decisiones para evitar que se gravara sobre sus bienes el impuesto del 40% que correspondería una vez que él falleciera. Por indicación del abogado Elihu Root, fundó Carnegie Corporation of New York, un fondo filantrópico por el cual se establecía que todo el dinero que no había gastado (excepto por algunas decenas de millones de dólares que quedaron para la familia) podía invertirse in aeternum (Nasaw, 2006, pp. 800-801).

Poco habrá sido consciente Carnegie de que establecer un fondo filantrópico era una estrategia conveniente para proteger las fortunas familiares generación tras generación. Su amigo John Rockefeller hizo lo mismo y creó su fundación en 1913. En 1938, Henry y Edsel Ford también crearon la suya. Mediante donaciones a una fundación, las personas ricas “eludían más en concepto de impuestos de lo que hubieran recibido en ganancias por la venta de acciones” (Duquette, 2019, p. 560). Tal como expresó acerca de esa época un asesor en filantropía ya retirado:

*[Los impuestos] eran realmente muy importantes porque yo podía regalar activos financieros y terminar con la misma cantidad de dinero, luego de impuestos, que si los hubiera vendido. Y si los regalaba, iban a donde yo quería. Pero si los vendía, iban al gobierno de los Estados Unidos (citado en Odendahl, 1990, p. 63).*

Obtener un beneficio fiscal no era la única ventaja de donar. Aquí se puede citar a la Fundación Ford como ejemplo. Henry y Edsel Ford no solo crearon dicha fundación para eludir impuestos, sino también para proteger sus intereses en la Ford Motor Company, que Henry había fundado en 1903. Donando acciones de la empresa a la Fundación Ford, Henry y Edsel Ford (y luego los hijos) mantenían su poder de voto en la compañía, una razón más para que los ultrarricos “donaran” a las obras benéficas. Así, se eludían los impuestos y se mantenía el poder corporativo.

Argumentar que las donaciones filantrópicas sirven a los intereses de los ricos más que a los de los pobres sería, ciertamente, adoptar una postura escéptica, en especial si se consideran las buenas obras de beneficencia que se realizan en todo el mundo (ver edición especial de NORRAG 04). Sin embargo, esa idea encuentra su fundamento cuando se consideran las donaciones en tiempos en los que los beneficios fiscales que pueda obtener la filantropía no son importantes. Las reformas impositivas del expresidente Ronald Reagan, en 1981 y 1986, revelan justamente esto: el interés propio de quienes donan. Como se redujeron los impuestos, en particular para quienes tenían ingresos altos, se diluyó el incentivo para donar (y reclamar una exención al impuesto a la renta) en lugar de vender acciones (y pagar impuestos a las ganancias de capital). Desde el punto de vista financiero, era prudente no donar. Entre 1980 y 1990, las donaciones hechas por el 0,1% más rico disminuyeron en un 50%. Y para 1993, las donaciones en general cayeron a su valor más bajo desde 1971. Cuando los impuestos a la renta son tan bajos que las exenciones impositivas ya no son importantes, entonces, los ultrarricos dejan de donar.

¿Qué podemos aprender de los tiempos que corren? En el mundo posterior a la crisis financiera global de 2008, el poder económico está en manos de las instituciones financieras y en el potencial disruptivo de las compañías tecnológicas de Silicon Valley (ver Hudson, 2015). Al igual que sus predecesores, estos dos grupos han alterado las estrategias de donación y elusión fiscal de la filantropía. Con impuestos bajos para los ultrarricos y una desigualdad en aumento, ha comenzado una segunda era dorada (Piketty, 2020). Existen dos tendencias recientes vinculadas a la educación que vale la pena mencionar.

En primer lugar, se observa el surgimiento de los bonos de impacto social, que financian proyectos destinados a resolver diversos problemas sociales. A menudo estos bonos proveen fondos para soluciones del sector privado a expensas de servicios públicos como la educación. La lógica es decididamente financiera y refleja una actitud similar a la de Silicon Valley, que se centra en los resultados: los inversores proveen el capital para un determinado proyecto, con metas que son consensuadas y por las que se medirá el éxito o no del proyecto. Si el proyecto alcanza los objetivos, los inversores recuperan el capital más los intereses. En general, es alguna organización benéfica o el propio gobierno los que realizan ese desembolso, siempre sobre la base de los resultados que se logren. Supuestamente, estos bonos disminuyen el riesgo para los gobiernos y las organizaciones benéficas, dado que estas solo abonarían por los resultados, no pagarían la inversión inicial de capital que requieren los programas sociales. Pero el precio a pagar por los resultados es alto porque los inversores obtienen una ganancia financiera. Además, la actitud contraria al Estado es clara: los instrumentos financieros resuelven mejor los problemas

sociales que los servicios públicos. Por lo tanto, los bonos de impacto social han profundizado la privatización y financiarización de los bienes públicos como la educación.

El banco suizo UBS, una entidad privada de inversiones multinacionales, fue el primero en aplicar estos bonos al campo de la educación. En uno de esos bonos de impacto en el desarrollo, los inversores de UBS obtuvieron un 15% de rendimiento sobre una inversión que financió a una organización no gubernamental, que administra escuelas privadas de bajos aranceles, para matricular a más niñas en Rajastán, en la India. UBS fue el primer banco en incorporar un ala filantrópica (UBS Optimus) en su estructura de gobernanza corporativa. Ha creado una estrategia de gestión para los ricos de hoy, que tratan el desarrollo internacional como si fuera un asunto tecnológico, es decir, centrados en el impacto, en el rendimiento financiero y en el prestigio que supuestamente les otorgan las soluciones disruptivas. “Queremos representar la mayoría de las cosas para los ricos —dijo John Mathews, jefe de gestión de riquezas privadas y de altos patrimonios netos personales en UBS Wealth Management Americas—, no todas las cosas para toda la gente” (citado en Sorvino, 2016).

La segunda tendencia es más vil: las fundaciones filantrópicas pasan de ser organizaciones sin fines de lucro a sociedades de responsabilidad limitada. La Iniciativa Chan Zuckerberg (CZI), creada en 2015, hizo justamente eso (Reiser, 2018). Gracias a las enormes ganancias de Facebook, CZI fue pionera en diseñar una estrategia filantrópica disruptiva que mantiene muchos de los beneficios tributarios de las entidades benéficas tradicionales a la vez que evita el requisito legal que tienen las organizaciones sin fines de lucro de hacer pública la información. El poder, entonces, se concentra en el fundador de Facebook, Mark Zuckerberg, y su esposa, Priscilla Chan, y la supervisión pública queda restringida.

Estas maniobras jurídicas poco democráticas dentro del mundo de la filantropía son reveladoras, en especial, cuando provienen de un multimillonario cuya donación en 2010 para financiar una escuela estatal de Newark evitó la supervisión pública canalizando dinero a través de una fundación en cuyo comité directivo estaba Cory Booker, el entonces alcalde de Newark. Para Russakoff (2015), esta es “una de las cuestiones más controvertidas en torno a la intervención de la filantropía privada en la educación pública” (p. 65).

Las estrategias de gestión de las riquezas que utilizan los ultrarricos nos llevan a reflexionar sobre las distintas épocas en términos impositivos y las actitudes hacia la educación pública. Carnegie es un emblema del rápido crecimiento económico, los regímenes fiscales limitados y la enorme desigualdad de los años dorados. Los Ford simbolizan la era dorada de la filantropía vinculada con las capacidades extraordinarias de las corporaciones en los Estados Unidos durante y después

de la Segunda Guerra Mundial, cuando los impuestos eran elevados. En la década de 1980, la relativa ausencia de familias filantrópicas conocidas refleja el giro neoliberal, en el que la teoría económica del derrame dominaba la escena. Finalmente, UBS Optimus y CZI capturan el momento actual, dominado por las finanzas, la disrupción y la búsqueda de impacto. A pesar de esos cambios, aún perdura la lógica de las pérdidas filantrópicas. El gobierno intencionalmente renuncia a una porción de ingresos públicos porque habilita las deducciones impositivas por razones benéficas, con la esperanza de que los ricos donen no por interés propio, sino por generosidad. La historia nos demuestra lo contrario.

## Referencias

Actas del Congreso de los Estados Unidos. (1917). 55 Cong. Rec. S6729.

Carnegie, A. (1901/2017). *The Gospel of Wealth*. Carnegie Corporation of New York.

Doquette, N. J. (2019). Founders' Fortunes and Philanthropy: A History of the U.S. Charitable-Contribution Deduction. *Business History Review*, 93, 553-584.

Eleanor, L. (2000). *Brilliant, Private Charity and Public Inquiry: A History of the Filer and Peterson Commissions*. Indiana University Press.

Hudson, M. (2015). *Killing the host: how financial parasites and debt destroy the global economy*. ISLET-Verlag.

Nasaw, D. (2006). *Andrew Carnegie*. Penguin.

Odendahl, T. (1990). *Charity Begins at Home: Generosity and Self-Interest among the Philanthropic Elite*. Basic Books.

Piketty, T. (2020). *Capital and Ideology*. Harvard University Press.

Reiser, D. (2018). Disruptive Philanthropy: Chan-Zuckerberg, the limited liability company, and the millionaire next door. *Florida Law Review*, 70, 921- 969

Russakoff, D. (2015). *The Prize: Who's in Charge of America's Schools?* Houghton Mifflin Harcourt.

Sorvino, C. (2016, September 15). *Celebrities and billionaires talk innovative giving at UBS's first US philanthropy conference*. Forbes. Recuperado de <https://www.forbes.com/sites/chloesorvino/2016/09/15/celebrities-and-billionaires-talk-innovative-giving-at-ubss-first-us-philanthropy-conference/#9ad981166b97>



## Parte 5

# Los impuestos y la privatización de la educación

# Uso del 4% del PIB para la educación en la República Dominicana: La paradoja del apoyo al sector privado

 **Elisabeth Robert**, Oficial de Educación, Oxfam, República Dominicana

 [elisabeth.robert@oxfam.org](mailto:elisabeth.robert@oxfam.org)

 **Jorge Ulloa**, Consultor independiente, República Dominicana

 [jorgelulloa@gmail.com](mailto:jorgelulloa@gmail.com)

## Resumen

Aunque desde 2013 el Estado dominicano destine el 4% de su PIB a la educación pública, el sistema educativo sigue reproduciendo la segregación social. El artículo muestra cómo el uso de los fondos públicos propicia esta segregación, apoyando la educación privada mediante transferencias a asociaciones sin fines de lucro, subvenciones, exenciones tributarias y acuerdos de cogestión.

## Palabras clave

Captura  
Subvenciones  
Acuerdos de cogestión  
Segregación  
Exenciones fiscales  
Transferencias

## Introducción

¿Por qué persiste la segregación escolar y la muy baja calidad educativa en la República Dominicana cuando, desde 2013, el 4% del PIB nacional se destina a la educación pública? El análisis del gasto realizado por el Ministerio de Educación<sup>1</sup> en 2018 evidencia que parte de ese 4% del PIB en realidad se asigna a la educación privada. Veremos en este artículo los mecanismos fiscales que se utilizan actualmente para desviar esos recursos.

## Un marco legal que permite los incentivos fiscales y las inversiones en la educación privada

En su artículo 199, la Ley Orgánica de Educación de la República Dominicana (Ley 66-97), principal documento del marco legal educativo del país, contempla incentivos fiscales a la educación privada que exonera del pago de impuestos hasta un 5% del impuesto sobre la renta todas las donaciones de empresas a entidades con fines educativos, y elimina el pago de aranceles para importación así como el impuesto a la transferencia de bienes industrializados y servicios (ITBIS) para materiales y equipos con fines educativos.

Por su parte, el Reglamento de las Instituciones Educativas Privadas, aprobado en el 2000 por el Consejo Nacional de Educación (en calidad de *ordenanza*), afirma que dichas entidades “deben recibir apoyo y colaboración de las instancias oficiales”.

Finalmente, son varias las estipulaciones relativas a la educación presentes en el Concordato firmado entre el Estado dominicano y la Santa Sede en 1954, entre ellas, el artículo XXI: “El Estado Dominicano garantiza a la Iglesia Católica la plena libertad de establecer y mantener, bajo la dependencia de la Autoridad eclesiástica, escuelas de cualquier orden y grado. En consideración de la utilidad social que de ellas deriva a la Nación, el Estado las amparará



y procurará ayudarlas también mediante subvenciones” (Ulloa Morel, 2001). Al Concordato con la Iglesia Católica se le suman recientemente una serie de nuevos acuerdos

de cogestión entre el Estado y entidades religiosas que veremos más adelante.

**Tabla 1:** Mecanismos fiscales que favorecen la educación privada en la República Dominicana

Mecanismo	Política pública	Promotores	Efectos
Alianzas público-privadas	Ley APP (MEPyD, 2018)	Gobierno, Min. de Educación (MINERD) / CONEP / BID, Banco Mundial	Eventual incremento del empresariado en la toma de decisiones sobre educación
	Proyecto NEO-RD <sup>2</sup>	BID / EDUC	Implementación en 28 escuelas politécnicas
Gasto público	Transferencias a asociaciones sin fines de lucro (ASFL)	ASFL	Costo de DOP 729,5 millones (2018) para el Estado <sup>3</sup>
	Transferencias a parroquias	Iglesias y parroquias	
	Becas a particulares	MINERD	800 estudiantes beneficiados en 2017, pero a costa de transferencias monetarias a colegios privados
Acuerdos de cogestión de escuelas	Convenio Marco de la Conferencia del Episcopado Dominicano (CED)	CED	Menor control del Estado sobre el cumplimiento de sus políticas educativas.  Estatuto legal privilegiado, pues las instituciones están amparadas tanto por el sistema público como por las ventajas que les confieren los acuerdos.
	Convenio entre la Mesa de Diálogo y Representación Cristiana (MEDIREC) y el Consejo Dominicano de Unidad Evangélica (CODUE)	Iglesias evangélicas	
	Otros convenios bilaterales (entre ellos, acuerdos con los salesianos)	Entidades religiosas no adscriptas a los convenios marco	
Gasto fiscal	Ley 179-09	Dirección General de Impuestos Internos (DGII) / Colegios privados	Incentivo a la educación privada. Reducción en recaudaciones y en la capacidad fiscal del Estado. Más de DOP 300 millones deducidos en impuestos

Fuente: Jorge Ulloa, 2020.

En la Tabla 1 se resumen algunas de las consecuencias de dichas leyes y acuerdos, y se muestran las diversas formas en las que los proveedores privados se benefician en términos impositivos.

### Transferencias del Ministerio de Educación al sector privado

Como se resume en la Tabla 2, se distinguen cuatro tipos de transferencias al sector privado desde el presupuesto del MINERD: las transferencias corrientes a entidades sin fines de lucro (ASFL) y privadas, las subvenciones a organizaciones y ciudadanos particulares, los gastos tributarios y los acuerdos de cogestión.

#### a. Transferencias corrientes a entidades sin fines de lucro y privadas

El monto total de las transferencias a las Asociaciones Sin Fines de Lucro (ASFL) (sin incluir a las iglesias y parroquias) aumentaron en un 4% del 2015 al 2016 y un 20% del 2016 al 2017, y se llegó a un total de 203 ASFL en 2017. Las asignaciones anuales por cada ASFL promediaron los 687 mil pesos entre 2015 y 2018. Para 2017, de las 203 ASFL en el listado del MINERD, las 40 principales devengaron casi 2 millones de pesos anuales, frente al promedio de 700 mil pesos en ayuda.

En 2018, las transferencias a empresas privadas fueron 12 veces lo invertido en educación vocacional.<sup>4</sup>

Por su parte, las transferencias a iglesias y parroquias crecieron en un 25% en dos años, de 2015 a 2017, y llegaron a un total de 236 en 2017. El quintil superior promedió casi 2 millones de pesos y el promedio general fue de 600 mil pesos.

En 2018, las transferencias a parroquias fueron 20 veces el monto de lo invertido en educación para la equidad de género.<sup>5</sup>

**Tabla 2:** Montos de inversión estatal asociados a los mecanismos de privatización

Transferencias corrientes del MINERD a entidades sin fines de lucro y privadas	DOP
Sector privado (2018)	445,000,000
ASFL y parroquias (2018)	729,381,912
<b>Subtotal</b>	<b>1,174,381,912</b>
<b>Subvenciones a organizaciones y particulares</b>	
Ayudas y donaciones a personas (2018)	238,200,000
Becas y viajes de estudio (2018)	1,266,400,000
<b>Subtotal</b>	<b>1,504,600,000</b>
<b>Gastos fiscales</b>	
Exención del impuesto a la transferencia de bienes industrializados (ITBIS) para centros educativos privados	11,830,000,000
Deducciones de impuestos sobre la renta otorgadas a escuelas	73,000,000
Deducción del impuesto sobre la renta (ISR) otorgada a familias por inversión en educación (2018)	316,000,000
Deducciones en las categorías de impuestos selectivos al consumo (ISC) y en uso de bienes y licencias	3,100,000
<b>Subtotal</b>	<b>12,222,100,000</b>
<b>Acuerdos de cogestión</b>	
Convenios de cogestión con la Iglesia	246,000,000
<b>Subtotal</b>	<b>246,000,000</b>
<b>TOTAL</b>	<b>15,147,081,912</b>

Fuente: Jorge Ulloa, sobre la base de información de la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES), República Dominicana, 2018.

## b. Becas a particulares

En las Memorias Institucionales de 2017 del MINERD, se indica que “806 estudiantes becados fueron supervisados en 94 centros educativos privados donde realizan sus estudios pertenecientes a las regionales de Santiago, Santo Domingo 10 y Santo Domingo 15” (MINERD, 2017). El Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (INABIE) considera que este programa contribuye “al mejoramiento y a la excelencia académica de los estudiantes procedentes, preferiblemente, de familias de limitados recursos económicos, facilitando el acceso e igualdad de oportunidades educativas a la población escolar” (inabie.gob.do).

*En 2018, el presupuesto por concepto de becas y viajes de estudio fue 8 veces superior al asignado a investigación y desarrollo en materia de educación.<sup>6</sup>*

## c. El gasto fiscal educativo

En la República Dominicana, la educación en todos sus niveles está exenta del impuesto a la transferencia de bienes industrializados y servicios (ITBIS). Se calcula que en 2018 el Estado dejó de percibir 11.830 millones de pesos en concepto de impuestos directos sobre la educación a causa de la exención del ITBIS, es decir, un 10% de todo el gasto fiscal. El segundo puesto en las deducciones impositivas para el sector educativo lo ocupa el gasto tributario derivado de las deducciones del impuesto sobre la renta de las escuelas, con unos 73 millones de pesos (DGII, 2018, p. 22).

Mediante la Ley 179-09, el total de asalariados, profesionales liberales y trabajadores independientes, que, al momento de presentar sus declaraciones impositivas, pudieron considerar como un ingreso exento del impuesto sobre la renta (ISR) los gastos incurridos en la educación personal y la de sus dependientes directos no asalariados, se ha cuadruplicado en menos de diez años. Sin embargo, el promedio per cápita de la deducción se redujo de DOP 9900 en 2010 a DOP 7650 en 2018. Si bien como monto mensual no parece ser una gran cantidad (alrededor de DOP 630), es superior a otros subsidios de incentivo escolar, tal como el Bono Escolar Estudiando Progreso (BEEP), una transferencia condicionada que paga mensualmente entre DOP 250 y DOP 500<sup>7</sup> por estudiante en condiciones de pobreza extrema (DGII, 2018, p. 22). Entre las diez instituciones que informan haber sido fuente de los mayores montos devueltos, seis son universidades privadas y cuatro son colegios bilingües de renombre.<sup>6</sup>

*Durante 2018, las exenciones del ISR para el pago de educación privada fueron superiores a la partida presupuestada para la habilitación de centros educativos con herramientas y equipos tecnológicos. El gasto fiscal educativo se colocó por encima del monto invertido en construcción, ampliación y rehabilitación de planteles, para el mismo año (MINERD, 2018, pp. 19 y 98).<sup>7</sup>*

#### d. Acuerdos de cogestión

El saldo final en términos de privatización de los acuerdos de cogestión es bastante ambiguo: por un lado, el Estado accede al usufructo de entidades privadas (muchas de estas tienen un origen completamente público y fueron luego regaladas a entidades religiosas)<sup>8</sup>, mientras que por otro, delega y cede diversas funciones administrativas a particulares (Verger, Moschetti y Fontdevila, 2017, p. 46). En todo caso, en estos últimos años es claro cómo se ha propiciado un marco para que las iglesias tanto católicas como evangélicas puedan acceder al presupuesto público para su mantenimiento bajo la premisa de que ofrecen servicios educativos.

En el presupuesto de 2018 se ve reflejada la partida “Convenios de cogestión con iglesias” (Tabla 3), con una asignación de DOP 246 millones.<sup>9</sup> Lejos de responder al mandato del Pacto Educativo de “promover un debate nacional sobre la enseñanza laica y/o tratamiento de la religión en la educación”, como un compromiso del Estado (CES, 2014, p. 12), estos convenios extienden el carácter confesional de la educación en el país, lo cual afecta la aspiración de que la educación se base también en principios de universalidad.

**Tabla 3:** Acuerdos de cogestión entre el MINERD y distintas entidades religiosas

Convenios y acuerdos marco	Fecha	Vigencia	Matrícula	Gestión	Centros educativos
Obispado de La Vega, Centro Pontón	2014	25 años	Gratuidad	Comunidad religiosa	1
Arzobispado de Santiago/Synergies Cares Foundation	2013	1 año renovable	No especifica	Mixta	1
Centro de Formación Integral Padre Fantino	2014	5 años	No especifica	Comunidad religiosa	1
Congregación Hermanas Misionaras del Sagrado Corazón	2014	10 años	Gratuidad	Mixta	1
Interinstitucional Obispado Ntra. Sra. de Altagracia	2014	25 años	Gratuidad	Comunidad religiosa	1
Instituto Politécnico Loyola	2014	4 años	Gratuidad	Comunidad religiosa	2
La Hora de Dios	2014	10 años	No especifica	Mixta	1
Comunidad Salesiana	2014	5 años	Gratuidad después 2016	Comunidad religiosa	11
Diócesis de San Juan de la Maguana	2014	5 años	Gratuidad	Mixta	30
Conferencia del Episcopado	2015	Indefinida	Gratuidad, pero no para todas	Comunidad religiosa	131
Mesa de Diálogo y Representación Cristiana (MEDIREC)	2017	10 años	Gratuidad	Mixta	32
Confederación Dominicana de Unidad Evangélica (CODUE)	2019	Indefinida	Indefinida	Mixta	Indef

Fuente: Jorge Ulloa, sobre la base de información de la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES), República Dominicana, 2018. Los colores indican diferentes religiones o grupos religiosos.

## Conclusión

En 2018, del presupuesto dominicano para la educación pública (4% del PIB), se destinó, en realidad, a la educación privada un total de 15.147.081.912 de pesos dominicanos. Ese monto equivale a la escolarización de 261.157 alumnos y alumnas en el sector público<sup>10</sup>, es decir, el 54% del total de niñas y niños de entre 3 y 17 años no escolarizados durante 2018.

Estas transferencias y exenciones fiscales que dan lugar a procesos privatizadores son el producto del ejercicio del lobby y la generación de marcos legales favorables a los grupos que se plantean como beneficiarios. De esta manera, las élites económicas ejercen una captura de determinadas políticas públicas educativas que agudizan la segregación social (Cañete Alonso, 2018) y se aseguran el mantenimiento o la expansión de sus privilegios.

En la República Dominicana, lo público se considera de mala calidad, mientras que lo privado está asociado con la calidad educativa y/o con la oportunidad de ascenso social, no tanto por la calidad educativa en sí, sino porque es un factor de diferenciación socioeconómica (pertenencia a cierta clase social que puede pagarse el servicio). Por lo tanto, la reducción de las brechas sociales en la educación exige reorientar las políticas estatales relativas al sector privado y garantizar que la inversión del Estado se focalice únicamente en la mejora de la calidad de la educación pública.

## Notas a pie

1. Ver portal web de EDUCA: <http://www.educa.org.do/proyecto/neo-rd/>
2. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD). Transferencias a las ASFL durante 2018.
3. DOP 445 millones invertidos en el sector privado dividido por DOP 35,42704777 millones invertidos en educación técnico-profesional
4. DOP 141,8 millones invertidos en iglesias y parroquias dividido por DOP 7,1 millones invertidos en igualdad de género.
5. DOP 1,266 millones invertidos en becas y viajes dividido por DOP 156,3 millones invertidos en investigación y desarrollo.
6. 1. PUCMM; 2. Universidad APEC; 3. INTEC; 4. Carol Morgan School; 5. UNIBE; 6. UNPHU; 7. Colegio Bilingüe New Horizons; 8. CE Lux Mundi; 9. St. Patrick School of Santo Domingo; 10. Educación Integral, SRL.
7. DOP 180,5 millones.
8. En este grupo entran casi todos los grandes politécnicos del país.
9. Esta cifra no incluye las inversiones en infraestructura o los gastos corrientes para el mantenimiento de las escuelas que estén enmarcadas en los acuerdos.
10. DOP 15.147 millones invertidos en privatización dividido DOP 58.000, que fue el monto promedio para la escolarización de un/a alumno/a en 2018, en el sector público. Nótese que, según la Iniciativa Dominicana para una Educación de Calidad (IDEC), en 2018, el número total de niñas y niños de entre 3 y 17 años no escolarizados fue de 483.092.

## Referencias

- Administradora de Subsidios Sociales (ADESS). *Subsidios administrados*. Vicepresidencia de la República Dominicana. ADESS. Recuperado de <http://www.adess.gob.do/subsidios-sociales/subsidios-administrados/>
- Cañete Alonso, R. (2018). *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos*. Oxfam.
- Consejo Económico y Social (CES). (2014). *Pacto Nacional para la Reforma Educativa en la República Dominicana*.
- Dirección General de Impuestos Internos (DGII). (2018). *Estimaciones del gasto tributario*.
- Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (INABIE). *Becas escolares*. Ministerio de Educación, INABIE. <http://inabie.gob.do/index.php/servicios/programa-de-servicio-social/becas-escolares>
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD). (2018). *Alianzas Público Privadas para el Desarrollo Sostenible*. República Dominicana.
- Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD). (2017). *Memorias 2017*.
- Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD). (2018). *Plan Operativo Anual (POA)*.
- Ulloa Morel, L. (2001). *Estado, Iglesia y Educación en la República Dominicana (1930-1986): Implicaciones Educativas de los Concordatos de 1954*. De Colores.
- Verger, A., Moschetti, M. & Fontdevila, C. (2017). *La privatización de la educación en América Latina: Una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias*. Universitat Autònoma de Barcelona.

# Recursos que restringen derechos: Política fiscal, desigualdad y el derecho a la educación de los pueblos indígenas del Perú<sup>1</sup>

 **Sergio Chaparro Hernández**, Oficial de Programa, Centro por los Derechos Económicos y Sociales (CESR), Estados Unidos

 [schaparro@cesr.org](mailto:schaparro@cesr.org)

 **Laura Adriaenssens**, Estados Unidos

 [laura.adriaenssens@hotmail.com](mailto:laura.adriaenssens@hotmail.com)

## Resumen

En el presente artículo, se analiza el derecho a la educación en Perú y se postula que las políticas fiscales recientes han significado una limitación al acceso a ese derecho, en especial, para los pueblos indígenas. Con el foco puesto en la política de educación intercultural bilingüe, se señala que los déficits de financiación han generado grandes obstáculos para garantizar a los pueblos indígenas una educación que sea de calidad y culturalmente adecuada.

## Palabras clave

Educación intercultural  
Política fiscal  
Desigualdad  
Pueblos indígenas

## Introducción: Los pueblos indígenas del Perú y el derecho a la educación

En las últimas décadas, Perú alcanzó logros significativos en la reducción de la pobreza y cultivó la imagen de tener una economía próspera y resiliente. Sin embargo, el progreso social no llegó a todos por igual, lo que significa que existen grandes disparidades en términos de género, etnias, razas y clases sociales. Si bien el país ha logrado una de las reducciones más rápidas de la pobreza monetaria, un análisis comparativo de diez países latinoamericanos muestra que las disparidades territoriales en los niveles de pobreza dentro del Perú son los más altos de la región (RIMISP, 2019). Por otra parte, es discutible el progreso observado en los indicadores de desarrollo humano que, además de considerar el acceso básico a la salud y la educación y su cobertura, también incluyen cuestiones relativas a la calidad. Se ha detenido la expansión económica basada en el auge de las materias primas y ahora surgen serias cuestiones en torno a la sostenibilidad del modelo económico peruano y a la suficiencia de sus inversiones en derechos y servicios.

La desigualdad socioeconómica se ve claramente reflejada en las profundas disparidades existentes en la materialización de los derechos sociales de los pueblos indígenas. Habitan el Perú 55 pueblos indígenas y se hablan 47 lenguas originarias.<sup>2</sup> En 2019, el nivel de pobreza entre la población que habla una lengua indígena como primera lengua era casi el doble (30,5%) que entre quienes hablan español como primera lengua (17,6%). En las zonas rurales, la pobreza entre los hablantes de lenguas indígenas llega al 42,5% (INEI, 2020). Las comunidades indígenas sufren una dura discriminación en el mercado laboral y el acceso que tienen a las oportunidades educativas es limitado. Además, el Estado

peruano no logra garantizar una educación culturalmente adecuada y de calidad a los pueblos indígenas, y esto reproduce la segregación étnica y racial y genera enormes disparidades en los indicadores educativos.

Perú ha tomado medidas para cerrar esta brecha estableciendo políticas públicas relativas a la educación intercultural bilingüe (EIB), con el fin de permitir que los niños y las niñas indígenas reciban educación en su lengua materna, con español como segunda lengua. Dichas políticas tienen un rol importante en la reparación de la deuda histórica con los pueblos indígenas y se proponen conservar la diversidad lingüística y cultural del país. No obstante, la falta de financiamiento ha generado grandes obstáculos para una adecuada implementación de las políticas; la pandemia del covid-19 probablemente exacerbe esas dificultades.

En este artículo, se señala la política fiscal como factor clave para explicar el acceso limitado que tienen los pueblos indígenas a una educación de calidad y se analiza más extensivamente el rol que dicha política debe tener para reducir la desigualdad socioeconómica y garantizar los derechos humanos. Para ello, en primer lugar, se describen las políticas relativas a la educación intercultural bilingüe, sus logros y sus desafíos. Luego, se indaga en la importancia de la política fiscal para garantizar el derecho a la educación y, finalmente, se presentan conclusiones y recomendaciones.

### La política de educación intercultural bilingüe

A pesar de los avances significativos hechos por el Perú para garantizar el acceso a la educación, el país se enfrenta con grandes desafíos en términos tanto de la calidad de la enseñanza como de la persistencia de enormes desigualdades en los resultados educativos. En las evaluaciones internacionales PISA de 2015, Perú fue uno de los países con más bajo desempeño. Menos del 50% de los estudiantes alcanzaron niveles satisfactorios de comprensión lectora y, en el caso de los estudiantes indígenas, solo el 26% alcanzó ese nivel (Vegas y Paredes, 2016). Las brechas de género en los indicadores de acceso y calidad son enormes: en las zonas rurales, ocho de cada diez mujeres indígenas no completaron la escuela secundaria (INEI, 2007).

Las políticas que respaldan la educación intercultural bilingüe (EIB) son una respuesta audaz para cerrar estas brechas y asegurar que los pueblos indígenas puedan vivir en condiciones dignas y equitativas. La Constitución peruana reconoce la EIB como un derecho, y la Ley General de Educación establece que el Estado debe garantizar que los estudiantes reciban enseñanza tanto en su lengua materna como en español.<sup>3</sup>

Cuando las políticas relativas a la EIB se implementan de forma adecuada, ofrecen resultados superiores comparados

con la educación en lengua española de hablantes de lenguas indígenas. La duración de la enseñanza en la lengua materna es el factor más importante para predecir resultados exitosos para los estudiantes bilingües (Bonetti et al., 2018). Los resultados de los exámenes nacionales muestran avances importantes en el desempeño de los estudiantes que recibieron EIB en Perú, entre 2012 y 2016, tanto en escuelas con múltiples docentes como en escuelas con un solo docente para múltiples grados (Ministerio de Educación, 2016). Sin embargo, entre 2016 y 2018, los resultados educativos registrados para la EIB empeoraron de manera considerable. El gobierno ha atribuido dicho deterioro —que también se observó en algunas áreas de la evaluación general a nivel nacional— a causas externas, como los devastadores impactos socioeconómicos del fenómeno climático conocido como El Niño costero, en 2017, y la huelga docente de ese mismo año (La República, 2019). No obstante, es necesario evaluar los problemas recientes considerando causas internas.

Un factor interno clave es la asignación de recursos, que está lejos de lo que Perú necesita para cumplir con sus obligaciones de derechos humanos. En efecto, la inversión educativa total ha sido persistentemente baja. Mientras que, en 2016, en los países de la OCDE, el gasto público destinado a educación llegaba a alrededor del 5,1% del producto interno bruto (PIB) y, en otros países de América Latina, al 4,5%, Perú destinó solo el 3,8% de su PIB a la educación (Instituto de Estadística de la UNESCO, s. f.). Cuando se trata de comunidades indígenas, la inversión en educación es aún menor: se estima que un cuarto de la población peruana se identifica como indígena, pero en 2017 la asignación presupuestaria para la educación intercultural bilingüe fue de apenas 0,6% del presupuesto de educación y de 0,1% del gasto público total. Desde 2017, las obligaciones presupuestarias del Estado para con la EIB se han debilitado aún más, y esos recortes han comprometido considerablemente la sostenibilidad y la calidad de la EIB, además del derecho a la educación de los niños y niñas indígenas.

Es probable que la pandemia del covid-19 profundice todavía más la brecha étnica en relación con el acceso a la educación y su calidad, como consecuencia de la falta de alternativas a las clases presenciales para comunidades con poca conectividad a Internet. En 2018, solo el 15,9% de las mujeres indígenas y el 24,3% de los hombres indígenas tenían acceso a Internet, en comparación con el 56,7% de mujeres no indígenas y el 61,2% de hombres no indígenas (INEI, 2019). Si bien el gobierno peruano proporcionó acceso a *tablets* a más de 840.000 familias de zonas rurales (Ministerio de Educación, 2020) y puso en marcha el programa “Aprendo en Casa”, con el fin de llegar a niños, niñas y adolescentes a través de clases por televisión y radio en lenguas indígenas (Díaz, 2020), los estándares de accesibilidad y calidad están lejos de alcanzar los estándares a los que acceden los hogares urbanos no indígenas (Lechleiter y Vidarte, 2020).



## El rol de la política fiscal para garantizar el derecho a la educación

El déficit de financiación de la EIB refleja un problema estructural más profundo. La política fiscal es un factor clave que explica el acceso limitado que tienen los pueblos indígenas a la educación, ya que determina la extensión de los recursos públicos disponibles y, en consecuencia, define el alcance de las políticas existentes para combatir las desigualdades socioeconómicas. En Perú, el Estado tiene poca capacidad de recaudar los recursos suficientes para invertirlos en políticas que garanticen los derechos humanos, en particular, los derechos culturales, sociales y económicos.

Durante décadas, el Perú ha sido uno de los países latinoamericanos con el menor nivel de recaudación impositiva y, ligado a ello, ha sido uno de los países con el menor nivel de inversión en políticas sociales. Sigue estando muy por detrás del promedio de los demás países de América Latina y de países de la OCDE en términos de ingresos públicos. En 2017, la carga impositiva promedio en países de la OCDE y de Latinoamérica fue, respectivamente, 14,4 y 2,2 veces más alta que la de Perú. Es más, según estudios del FMI, se estima que los esfuerzos fiscales del Perú en 2013 alcanzaron solo el 53% de la recaudación potencial (Fenochietto y Pessino, 2013). Con respecto a la tributación por ganancias, la renta de personas físicas está exenta de impuestos (Deloitte EE.UU., 2019) y solo el 2,4% de los ingresos públicos en 2017 provino de impuestos a las riquezas (por ej., impuestos inmobiliarios), lo que es considerablemente menor que el promedio de 5,7% para los países de la OCDE y de 3,4% para Latinoamérica (OCDE, 2019).

El boom de las materias primas no modificó la baja recaudación fiscal de Perú, porque el Estado captó un porcentaje relativamente pequeño de los ingresos por la tributación minera en comparación con el promedio regional, y la inversión en áreas como la educación y la salud tuvo incrementos muy leves en términos de porcentaje del PIB total, lo que ubicó al país muy por detrás de los países vecinos. Hay que señalar que Perú tiene una amplia porción de exenciones impositivas y otros beneficios fiscales que, en gran medida, favorecen a las corporaciones. Se calcula que las pérdidas por contrabando y por evasión y elusión fiscal son de alrededor del 7,5% del PIB total del país (Castañeda, 2016). Con esos recursos, el Estado podría duplicar el presupuesto total de educación. La debilidad de la acción estatal en la lucha contra la elusión y la evasión fiscal refuerza la posición privilegiada de actores con una capacidad contributiva mayor y, al mismo tiempo, le quita recursos al Estado y desplaza la carga impositiva al resto de la población. Además, la gestión fiscal del país se caracteriza por serias fallas en materia de transparencia, participación y responsabilidad pública que erosionan la cultura tributaria y la confianza de los ciudadanos en las instituciones estatales (Machado, 2014).

A pesar de que diversos actores locales y organismos internacionales (entre ellos, la OCDE [2016], a la cual los gobiernos buscan pertenecer) han señalado la necesidad imperiosa de fortalecer la recaudación impositiva del Perú y la capacidad redistributiva del Estado, los intereses creados son un obstáculo para lograr las reformas fiscales que el país necesita con urgencia (Durand, 2017). No implementar estas reformas sería perjudicial no solo para quienes no fueron incluidos en el modelo de desarrollo de los últimos años, sino también para los que hasta el momento se han beneficiado, dado que el progreso limitado que se alcanzó no podrá sostenerse a lo largo del tiempo a causa de la debilidad fiscal subyacente del Estado peruano.

## Conclusión

Hoy Perú se encuentra en una instancia social crítica con respecto a sus pueblos indígenas, que aún se enfrentan con dificultades profundas y desproporcionadas para acceder a sus derechos, incluido el derecho a la educación. En algunos casos, estas disparidades ponen en riesgo la existencia misma de dichos pueblos y la diversidad étnica del país. Pese a los avances realizados antes de 2018 para garantizar el derecho a la educación de los pueblos indígenas, la asignación de recursos y los esfuerzos hechos están lejos de lograr un cumplimiento aceptable por parte del Estado de sus obligaciones en materia de derechos humanos. En este artículo, se ha demostrado que la persistencia de altos niveles de desigualdad en Perú se explica, en gran medida, por la ausencia de políticas fiscales que permitan una financiación adecuada y equitativa de los programas que son clave para garantizar los derechos sociales. Por ejemplo, los cálculos oficiales de los recursos que se pierden a causa de la evasión del impuesto a la renta indican que ese monto es superior al total del gasto público asignado a la educación (Ministerio de Economía y Finanzas, 2019). El caso de Perú y las cuestiones que de él surgen ponen de manifiesto los desafíos de la agenda actual de derechos humanos y las dificultades para abordar la política fiscal y otras causas estructurales de privación de derechos que van más allá de las obligaciones esenciales mínimas.

Sin embargo, el Estado peruano ciertamente tiene opciones disponibles para financiar políticas sociales clave y debe tomar medidas para movilizar de forma más proactiva los recursos suficientes que permitan brindar servicios públicos de calidad a toda la población. Es preciso que el Perú fortalezca la capacidad redistributiva tanto del sistema impositivo como del gasto público, para así abordar las enormes desigualdades socioeconómicas y utilizar instrumentos fiscales innovadores y progresivos de forma más amplia, incluidos los impuestos ambientales y los impuestos saludables. El potencial de recaudación de los impuestos progresivos directos, como los que gravan la riqueza y la renta personal, podrían contribuir a fomentar

un desarrollo sostenible y a reducir las desigualdades territoriales, raciales, étnicas y de género que afligen al país.

Por último, Perú debe ratificar un pacto fiscal que sea más justo, transparente y participativo, y que contribuya a la recuperación de la confianza ciudadana en las instituciones.

#### Notas a pie

1. Este artículo está basado en el informe elaborado por el Centro por los Derechos Económicos y Sociales (CESR, por su sigla en inglés): “Un Techo Injusto a los Derechos: Políticas Fiscales, Desigualdad y Derechos Sociales en el Perú” (2019). El texto completo se encuentra disponible en: <http://www.cesr.org/un-techo-injusto-los-derechos>.
2. En 2019, se publicaron los resultados del III Censo de Comunidades Nativas 2017, según los cuales había 2073 comunidades que pertenecían a 44 pueblos indígenas u originarios y hablaban 40 lenguas indígenas u originarias. Sin embargo, las organizaciones indígenas han manifestado serias observaciones respecto del diseño y la implementación del censo. Ver: Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos: Informe alternativo. Cumplimiento de las Obligaciones del Estado peruano del Convenio 169 de la OIT, 2018. Recuperado de [http://derechoshumanos.pe/wp-content/uploads/2018/10/Informe\\_Alternativo\\_2018.pdf](http://derechoshumanos.pe/wp-content/uploads/2018/10/Informe_Alternativo_2018.pdf).
3. El derecho a una educación intercultural bilingüe también está reconocido en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú (sentencias núm. 4232-2004-AA/TC, 0091-2005-PA/TC y 4646-2007-PA/TC). Si bien el artículo 17 de la Constitución se limita a establecer que el Estado debe fomentar una educación bilingüe e intercultural según las características de cada zona, el artículo 28 del Convenio 169 de la OIT expresa que “siempre que sea viable, deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan. Cuando ello no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo” (OIT, Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 [núm. 169], art. 28).
4. Estas cifras fueron extraídas de la base de datos oficial (en línea) de las partidas de gastos presupuestarios. Portal de Transparencia Económica. Consulta Amigable SIAF. Actualizado al 18 de marzo de 2019. Recuperado de [https://www.cesr.org/sites/default/files/Techo\\_Injusto\\_Online.pdf](https://www.cesr.org/sites/default/files/Techo_Injusto_Online.pdf).



## Referencias

- Bonetti, C., Corbetta, S., Bustamante, F., & Vergara, A. (2018). *Educación intercultural bilingüe y enfoque de interculturalidad en los sistemas educativos latinoamericanos: Avances y desafíos*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado de <http://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/MINEDU/6134/Educación intercultural bilingüe y enfoque de interculturalidad en los sistemas educativos latinoamericanos.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) (2019). *Informe: Pobreza y Desigualdad*. Recuperado de <https://webnueva.rimisp.org/noticia/descarga-el-informe-latinoamericano-pobreza-y-desigualdad-2019/>
- Deloitte EE.UU. (2019). *International Tax Peru Highlights 2019* (edición de enero). Recuperado de <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Tax/dttl-tax-peruhighlights-2019.pdf>
- Díaz, N. D. (2020, May 29). Aprender en mi propia lengua: el estado de la Educación Intercultural Bilingüe en época de pandemia. *El Comercio*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/eldominical/columna/aprender-en-mi-propia-lengua-el-estado-de-la-educacion-intercultural-bilingue-en-epoca-de-pandemia-opinion-minedu-noticia/?ref=ecr>
- Durand, F. (2017). *Juegos de poder: Política Tributaria y lobby en el Perú, 2011-2017*. Oxfam América.
- Fenochietto, R., y Pessino, C. (2013). *Understanding Countries' Tax Effort. Documento de trabajo del FMI. Vol. 13, núm. 244*. Recuperado de <https://doi.org/10.5089/9781484301272.001>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2007). *Censos Nacionales 2007 XI De Población y VI de Vivienda*. Recuperado de <http://censos.inei.gob.pe/cpv2007/tabulados/#>
- INEI. (2019). *Perú: Brechas de Género 2019*. Recuperado de <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- INEI. (2020). *Informe técnico: Evolución de la pobreza monetaria 2008 - 2019*. Recuperado de [https://www.inei.gob.pe/media/cifras\\_de\\_pobreza/informe\\_pobreza2019.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/cifras_de_pobreza/informe_pobreza2019.pdf)
- Instituto de Estadística de la UNESCO. (s. f.). *Government expenditure on education, total (% of GDP)*. World Bank. <https://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GD.ZS>
- La República. (2019). *Altos y bajos en los resultados de la evaluación a escolares*. Recuperado de <https://larepublica.pe/sociedad/1445025-altos-bajos-resultados-evaluacion-escolares/>
- Lechleiter, M., & Vidarte, R. (2020). *El sistema educativo peruano: en busca de la calidad y equidad en tiempos de Covid-19*. Blog de La Educación Mundial. Recuperado de <https://educacionmundialblog.wordpress.com/2020/04/06/el-sistema-educativo-peruano-en-busca-de-la-calidad-y-equidad-en-tiempos-de-Covid-19/>
- Machado, R. (2014). *Diagnóstico Sobre el Estado Del Marco Fiscal y la Estructura Productiva en el Perú*. Oxfam.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2019). *Marco Macroeconómico Multianual (2017-2019)*. República del Perú. Recuperado de <https://studylib.es/doc/4532792/marco-macroeconómico-multianual-2017-2019>
- Ministerio de Educación. (2016). *Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes*. República del Perú. Recuperado de <http://umc.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/presentacion-ECE-2016.pdf>
- Ministerio de Educación. (2020, April 18). *Minedu comprará más de 840 mil tablets con internet móvil Para escolares de zonas alejadas*. [Comunicado de prensa]. República del Perú. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/minedu/noticias/126152-minedu-comprara-mas-de840-mil-tablets-con-internetmovil-para-escolares-dezonas-alejadas>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2016). *Estudio multidimensional del Perú Volumen 2: Análisis detallado y recomendaciones (Mensajes Principales)*. Recuperado de [http://www.oecd.org/dev/americas/RESUMEN\\_EJECUTIVO\\_MDCR\\_Peru.pdf](http://www.oecd.org/dev/americas/RESUMEN_EJECUTIVO_MDCR_Peru.pdf)
- OCDE. (2019). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean*. Recuperado de <https://doi.org/10.1787/888933941061>
- Peñaranda Castaneda, C. P. (2016). *Según la OCDE alta evasión fiscal afecta al desarrollo y al crecimiento inclusivo*. Informe Económico, La Cámara. <https://www.camaralima.org.pe/repositorioaps/0/0/par/iedep-revista/iedep.070316.pdf>
- Vegas, M., y Paredes, S. (2016). *Educación De Calidad Con Equidad para El Desarrollo Nacional*. Consorcio de Investigación Económica y Social. Recuperado de [http://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/eje\\_4\\_1dpcompleto\\_educacion-mvegas\\_y\\_sparedes.pdf](http://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/eje_4_1dpcompleto_educacion-mvegas_y_sparedes.pdf)



## Parte 6

# Los movimientos sociales y las luchas sobre la educación y los impuestos

# La corrupción afecta la recaudación impositiva y el financiamiento de la educación: ¿Qué podemos hacer?

 **Amy Paunila**, Consultora independiente, Reino Unido

 amypaunila@mac.com

## Resumen

Analizar las percepciones en torno a la tributación como fuente de ingresos públicos internos en países de ingresos bajos e ingresos medios, y a las ineficiencias provocadas por la corrupción, puede ser útil para desentrañar la reticencia a gravar y destinar impuestos a la educación. En este artículo, se señala que la movilización de recursos internos por medio de la aplicación de impuestos debe ir acompañada de medidas tendientes a la integridad de la práctica y a la transparencia y responsabilidad pública en el financiamiento, para así recuperar la confianza en la educación como bien público.

## Palabras clave

Integridad  
Anticorrupción  
Transparencia  
Responsabilidad pública  
Contrato social

La educación es motor del desarrollo económico y social, pero la corrupción y un financiamiento insuficiente del sector debilitan el rol que tiene. En muchos países donde la educación padece la falta de inversiones, esto se agrava con la pérdida de recursos disponibles a causa de la corrupción bajo la forma de una mala gestión financiera. Al mismo tiempo, si las conductas y los valores éticos no se modelizan en el aula, la falta de integridad se transforma en norma social y se erosionan los bienes públicos (Kirya, 2019). Todo ello tiene un impacto que va mucho más allá del sector educativo.

Luego de la crisis sanitaria provocada por el covid-19, se ha hablado mucho acerca de aprovechar este momento como un catalizador para que los países reformen la provisión de servicios públicos y aborden las desigualdades que expuso la pandemia. Sin embargo, los recursos para hacerlo son escasos. La perspectiva recesiva que tienen ahora muchos gobiernos puede indicar que habrá recortes en los presupuestos educativos de hasta un 10% (Banco Mundial, 2020), ya que el financiamiento se redirige hacia el área de salud. Además, la ayuda externa en gran escala, en forma de subsidios al desarrollo internacional, probablemente se vuelva inestable porque los países aportantes achican sus gastos. Movilizar los ingresos públicos internos mediante una tributación eficiente resulta clave para evitar que se reviertan los avances hechos en materia de desarrollo, incluidos los avances para alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sustentable (SDG) 4. No obstante, será difícil aumentar la presión fiscal allí donde la corrupción sea evidente tanto en el sistema impositivo como en el gasto educativo (U4, 2010). Por lo tanto, la acción en pos de la justicia fiscal, la lucha contra la corrupción y la responsabilidad pública deben ir de la mano para mejorar los servicios públicos y fortalecer el contrato social entre los ciudadanos y el Estado.

## El daño combinado de la financiación insuficiente y la corrupción

En muchas partes del Sur Global, la permanente subfinanciación ha puesto presión en el sector educativo público. Como consecuencia, y muy a menudo, al sector le ha resultado difícil proveer educación a poblaciones cada

vez más numerosas o responder ante el cambio climático y las competencias de trabajo que van evolucionando. Los mecanismos de responsabilidad pública inadecuados o con pocos recursos han permitido que avance la corrupción tanto en pequeña como en gran escala (Kirya, 2019). Esto se manifiesta en múltiples formas que afectan la integridad moral y financiera del sector: desde la falta de ética académica hasta el amiguismo y el nepotismo en la designación de docentes; la inclusión de docentes “fantasma” en el plantel; el ausentismo del personal docente que tiene otros trabajos; los sobornos para acceder a las escuelas, obtener mejores notas o llegar a posiciones de más prestigio; el abuso de la posición para ejercer influencia política; y la puja fraudulenta en procesos de licitación para la compra de libros de texto y otros suministros. Según la edición 2015 del Barómetro global de la corrupción, de Transparencia Internacional, el 13% de los encuestados había sobornado a docentes o autoridades escolares. Para otras formas de corrupción, tales como el fraude, la malversación de fondos y el robo, no existen datos. En muchas etapas del proceso de financiamiento de la educación, pueden darse “incumplimientos” y “fugas” no oficiales, pero todas las formas de corrupción tienen un impacto negativo en los escasos recursos. De acuerdo con las indagaciones realizadas, en Ghana, por cada dos dólares que el gobierno destina a cada niño en virtud del subsidio de capitación (según la política de educación gratuita en el nivel primario), apenas veinte centavos llegan a cada estudiante.<sup>1</sup> Esto significa que, en distintos momentos de la cadena de financiación, se desvía el 90% del subsidio.

La cada vez menor confianza en el valor de la educación como bien público no contribuye a los esfuerzos por aumentar la recaudación entre la población en general. Es necesario que haya responsabilidad pública y que se genere una reforma estructural, dado que la buena gobernanza y las medidas contra la corrupción se refuerzan mutuamente. Son parte integral de un abordaje basado en los derechos (Merkle, 2018) y, en términos prácticos, mejoran la eficiencia del gasto (Anderson, 2020). No será posible transformar los sistemas impositivos nacionales en fuentes de ingresos transparentes y responsables a menos que se tomen las medidas necesarias para abordar las muchas formas de corrupción que pueden permear el financiamiento y la provisión de servicios públicos, y para recuperar la confianza perdida. Aun así, restablecer la confianza entre los distintos actores de la educación a la vez que se exponen las razones de la corrupción puede ser una experiencia conjunta constructiva, que brinde la oportunidad de debatir sobre la responsabilidad pública y también sobre el acceso y la calidad de la educación.

## **Análisis de las causas de la corrupción subyacente en diferentes niveles**

Para analizar las causas y los motivos detrás de la corrupción en el área educativa, puede emplearse una evaluación de riesgos como la denominada Integridad en los sistemas educativos (INTES, por sus siglas en inglés) (OCDE, 2018), que desarrollaron la OCDE y el Centro de Políticas Aplicadas e Integridad (CAPI)<sup>2</sup>. Esta metodología utiliza un abordaje participativo, que reúne a usuarios finales del sistema de educación, docentes y autoridades, y la sociedad civil y los sindicatos. Juntos, en un espacio inclusivo y de no confrontación, pueden identificar las relaciones de poder y los puntos débiles en el diseño y la implementación de la política educativa. Por ejemplo, los puntos débiles pueden encontrarse en la contratación, la remuneración y el desarrollo profesional de los docentes. Una vez identificados, es posible abordarlos para corregirlos.

Según los resultados de la aplicación de la herramienta INTES en distintos países, la corrupción en el sector se origina en la desconfianza sistémica de los actores intervinientes respecto de la capacidad de sus sistemas educativos de proveer lo que se espera y se necesita. Esto incentiva la propia búsqueda de soluciones alternativas ilícitas, porque, en última instancia, la desconfianza es mutua también. Así, la desconfianza colectiva puede requerir soluciones colectivas en las que cada uno identifique y acuerde lo que puede y debe hacer (Milanovitch, 2019). Por lo tanto, es esencial una participación genuina en la comprensión de las causas y en la búsqueda de soluciones. Para evitar que la toma de decisiones tenga un abordaje de arriba hacia abajo, un resultado clave de las intervenciones debe ser el desarrollo conjunto de sistemas de control que incluyan la participación y legitimación real de las bases. Involucrar a las comunidades locales previene las consecuencias no deseadas de tomar decisiones de arriba hacia abajo contra la corrupción. Por ejemplo, en 2015, la decisión del Presidente de Tanzania, Magafuli, de abolir todo tipo de arancel escolar para las escuelas no oficiales tuvo como resultado la criminalización de algunos programas de alimentación en las escuelas, que se habían iniciado a nivel local y que estaban financiados por la comunidad. Esto impactó negativamente en la asistencia escolar.<sup>3</sup> Llevar adelante evaluaciones de las diferentes “cadenas de valor”, por ejemplo, en la compra de suministros, ayuda a abordar la corrupción que se da tanto en pequeña como en gran escala, ya que existen oportunidades para el fraude en ambos niveles. Muchos países están tratando de solucionar esto mediante la introducción de sistemas digitalizados de contratación pública para que los procesos de adjudicación sean más abiertos y accesibles al escrutinio público. Esto es muy bienvenido, pero no constituye un camino rápido y económico para lograr el cumplimiento de las buenas prácticas porque exige cierta infraestructura y capacitación del personal en todos los niveles.

El contexto es de suma importancia para abordar la corrupción: lo que funciona en un país no necesariamente sirve como modelo para otro. Además, si bien las evaluaciones de riesgo pueden ser un pilar fundamental para aplicar una estrategia preventiva, no son un sustituto de la buena gobernanza, la gestión eficaz o los marcos jurídicos e institucionales adecuados. Puede promoverse una reforma de la gobernanza desde el interior mismo del sector, pero es probable que se necesiten reformas complementarias de la gobernanza que abarquen muchas otras áreas. Por ejemplo, entre los riesgos contextuales podrían incluirse marcos jurídicos débiles, una aplicación ineficaz de la ley, un poder judicial débil o la falta de transparencia en la gestión financiera pública. También es necesario instalar mecanismos de denuncia, en los que se garantice el anonimato y la seguridad de los denunciantes y se generen mecanismos de respuesta eficaces y visibles.

### **Es preciso combinar una reforma fiscal con medidas anticorrupción**

En respuesta a las deficiencias de financiamiento que expuso la crisis provocada por el covid-19, existen diversas opciones a mediano y corto plazo sobre las que se han hecho avances, tanto a nivel nacional como internacional. Ya existe el compromiso del apoyo internacional por parte de organismos multilaterales como la Alianza Mundial para la Educación (AME), con la redistribución de fondos de emergencia (AME, 2020). El Fondo Monetario Internacional (FMI) sugirió que debe considerarse la restructuración de la deuda, dado que alrededor del 40% de los países está sobreendeudado incluso desde antes de la pandemia (Shalal, 2020). Sin embargo, quizá lo más importante sea que esta crisis significa un fuerte incentivo para que los países dejen de buscar ayuda externa y movilicen recursos internos sostenibles. Necesarias desde hace mucho tiempo, las reformas impositivas serían, cada vez más, alternativas viables e indispensables para los países en desarrollo. A la fecha, la tributación en África resulta ineficaz y no ha alcanzado el 20% recomendado del producto interno bruto (PIB). Según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre las tasas fiscales de 26 países africanos en 2017, la relación promedio entre impuestos y PIB es del 17,2%, en comparación con el promedio de 34,2% para los países de la OCDE y 22,8% para los países de América Latina y el Caribe (LAC) (OCDE, 2019). Estas cifras indican que hay espacio para facilitar reformas fiscales progresivas, pero estas deben combinarse con esfuerzos locales e internacionales para hacer frente a la corrupción si es que se pretende alcanzar todos los beneficios.

No es de sorprender que la presencia de la corrupción en los servicios públicos afecte negativamente la voluntad de la población de pagar impuestos que los financien. A menudo, la corrupción tiene niveles desenfrenados en los procesos

de tributación y también está presente en las estadísticas y auditorías externas. La administración fiscal, en particular, suele ser percibida como uno de los sectores más vulnerables a la corrupción: el 32% de los encuestados en 119 países piensa que “la mayoría” o “todos” los funcionarios del sector fiscal son corruptos (Transparencia Internacional, 2017). La ineficacia en la imposición tributaria, la evasión fiscal y las lagunas tributarias implican que el potencial de financiación del Estado no se realiza adecuadamente. Para defender una tributación interna transparente y responsable, es necesario fortalecer la confianza en la educación como bien público al mismo tiempo que se genera confianza en el sistema impositivo y se le otorga legitimidad. Esto forma un círculo virtuoso: una mejor calidad de la educación, que lleva a tener una población más educada, significa crear una base tributaria más amplia y, así, ayudar a generar un “ánimo fiscal”, es decir, una motivación intrínseca para pagar impuestos (OCDE, 2020).

En la mayoría de las naciones industrializadas, el impuesto a las ganancias es el medio aceptado para recaudar impuestos de personas que trabajan en el sector formal, pero esto resulta mucho más complejo en el África subsahariana, donde, en Ghana, por ejemplo, más del 80% trabaja en el sector informal (Offei, 2019). Dado que la confianza es un “dispositivo” que aumenta el compromiso (Kvamme, 2019), es fundamental que la población vea que los impuestos que paga van a sistemas que benefician a la vasta mayoría, y que existen vínculos entre los impuestos y los buenos resultados (Carroll, 2011). Los procesos impositivos deben ser claros y accesibles, incluso para quienes puedan no estar alfabetizados, y debe demostrarse que los funcionarios fiscales están trabajando por los intereses de la comunidad y no en contra de ellos. La independencia de las oficinas de estadística es una buena práctica para garantizar la calidad y confiabilidad de los datos (OCDE, 2019). En la tributación, si tanto los titulares de derechos como los responsables de las obligaciones aceptan sus respectivos derechos y obligaciones, se minimiza la evasión impositiva. El desafío, entonces, no es solo gravar más impuestos, sino hacerlo mejor, mediante una tributación más predecible, transparente, eficiente y justa.

La lucha contra la corrupción también debe mantenerse a nivel global. En los países en desarrollo, la fuga de fondos por lo general minimiza la ayuda externa que reciben para el desarrollo, y se ha reconocido oficialmente (UA/CEPA, 2015) que combatir los flujos financieros ilícitos contribuye a mejorar la movilización de recursos internos. Como estos flujos ilícitos implican transacciones internacionales, todos los países involucrados deben actuar, aunque los obstáculos en ese sentido provienen de las diferentes definiciones que hay para el término. Los países en desarrollo consideran que los flujos financieros ilícitos incluyen la evasión y la elusión

fiscal, los precios de transferencia y el traslado de beneficios, mientras que muchos países desarrollados plantean que, a excepción de la evasión fiscal, las otras prácticas no son en realidad ilícitas (U4, 2020). Por lo tanto, resulta una ironía que los países donantes bien pueden estar financiando iniciativas contra la corrupción en un determinado país, mientras que sus propias políticas fiscales, no reguladas, permiten la salida de fondos. La cuestión del financiamiento de los ODS es cada vez más pertinente, por lo que es bueno ver que este aspecto se toma con mayor seriedad, por ejemplo, con la creación del [Grupo de Alto Nivel en pos de la Integridad, la Transparencia y la Responsabilidad Financiera Internacional para Alcanzar la Agenda 2030](#)<sup>4</sup>, que se propone fortalecer la cooperación internacional y abordar los flujos financieros ilícitos.

La educación debe recibir la financiación que merece. Maximizar los recursos disponibles exige tanto medidas fiscales progresivas como medidas anticorrupción, y garantizar que se apliquen en conjunto debe ser parte integral de los esfuerzos nacionales e internacionales. Las escuelas tienen un rol fundamental en establecer y modelar las normas sociales positivas y los valores de justicia, responsabilidad y transparencia, y esto empieza con la integridad en la educación. Solo entonces podrá sostenerse un contrato social que incluya el financiamiento público de la educación como un derecho humano y como un bien público.

#### Notas a pie

1. Entrevista realizada por el autor a personal de ActionAid el 20 de febrero de 2020, en Accra, Ghana.
2. Centro de Políticas Aplicadas e Integridad (CAPI, por sus siglas en inglés). Ver <http://policycenters.org/>.
3. Fuente: Conversaciones de la autora con una ONG y docentes locales en Tanzania, abril de 2019.
4. High Level Panel on International Financial Accountability, Transparency and Integrity for Achieving the 2030 Agenda. Ver <https://www.factipanel.org/about>.

#### Referencias

- Alianza Mundial para la Educación (AME). (2020). *GPE's Response to the Covid19 (coronavirus) Pandemic*. Recuperado de <https://www.globalpartnership.org/gpe-and-Covid-19-pandemic?location=initial-view>
- Anderson, J. (13 de julio de 2020). Corruption has modernized, so should anti corruption initiatives. *Voices*. Banco Mundial. Recuperado de <https://blogs.worldbank.org/voices/corruption-has-modernized-so-should-anticorruption-initiatives>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2015). *Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development*. Recuperado de [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E)
- Banco Mundial. (Mayo de 2020). *The Impact of the Covid-19 Pandemic on Education Financing*. Recuperado de <http://documents1.worldbank.org/curated/en/479041589318526060/pdf/The-Impact-of-the-Covid-19-Pandemic-on-Education-Financing.pdf>
- Carroll, E. (2011). *Taxing Ghana's Informal Sector – The Experiences of Women*. Christian Aid. Recuperado de <https://www.christianaid.org.uk/sites/default/files/2017-08/taxing-ghana-informal-sector-november-2011.pdf>
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2019). *Finance & Development*, 56(3)
- Kirya, M. (2019). Education sector corruption: *How to assess it and ways to address it*. (U4, edición 2019: 5). U4, Chr. Michelsen Institute. Recuperado de <https://www.u4.no/publications/education-sector-corruption-how-to-assess-it-and-ways-to-address-it>
- Kvamme, F. (26 de abril de 2019). *Taxation and tax reform in Africa: Lessons from and for Tanzania*. Instituto Noruego de Asuntos Internacionales. Recuperado de [https://www.nupi.no/nupi\\_eng/News/Taxation-and-tax-reform-in-Africa](https://www.nupi.no/nupi_eng/News/Taxation-and-tax-reform-in-Africa)
- Merkle, O. (2018). *Mainstreaming gender and human rights in anti-corruption programming*. U4, Chr. Michelsen Institute. Recuperado de <https://www.u4.no/publications/mainstreaming-gender-and-human-rights-in-anti-corruption-programming>
- Milovanovitch, M. (2019). Expectations, Distrust and Corruption in Education: Findings on Prevention through Education Improvement. *Current Issues in Comparative Education*, vol. 21, núm. 1, edición especial, pp. 54-68. Recuperado de <https://eric.ed.gov/?id=EJ1246044>

Naciones Unidas (ONU). (2015). *The Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development*. Recuperado de [https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA\\_Outcome.pdf](https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf)

Offei, J. J. (2019, July 16). *The Ghana Informal Sector Fact Sheet: A Vital Data For Transformative Agenda*. Modern Ghana. Recuperado de <https://www.modernghana.com/news/945219/the-ghana-informal-sector-fact-sheet-a-vital-data.html>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2018). *Integrity of Education Systems: A Methodology for Sector Assessment*. Red Anticorrupción para Europa del Este y Asia Central. Recuperado de <http://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Integrity-of-Education-Systems-ENG.pdf>

OCDE. (2019). *Revenue Statistics in Africa 2019*. Recuperado de <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/5daa24c1-en-fr/index.html?itemId=/content/publication/5daa24c1-en-fr>

OCDE. (2020). *Creating a virtuous circle between better education and a more sustainable tax system*. Recuperado de <https://oecdeditoday.com/virtuous-circle-better-education-sustainable-tax-system/>

Shalal, A. (2020, July 2). Many countries may need debt restructuring after Covid19 fallout: IMF. *Business Standard*. Recuperado de [https://www.business-standard.com/article/international/many-countries-may-need-debt-restructuring-after-Covid-19-fallout-imf-120070800069\\_1.html](https://www.business-standard.com/article/international/many-countries-may-need-debt-restructuring-after-Covid-19-fallout-imf-120070800069_1.html)

Transparencia Internacional, Afrobarometer. (2015). *People and Corruption: Africa Survey 2015 – Global Corruption Barometer*. Recuperado de <https://www.transparency.org/en/publications/people-and-corruption-africa-survey-2015>

Transparencia Internacional. (2017). *People and Corruption: Citizens Voices from Around the World*. Recuperado de <https://www.transparency.org/en/publications/people-and-corruption-citizens-voices-from-around-the-world>

U4. (2010). *Corruption in Tax Administration*. Recuperado de <https://www.u4.no/publications/corruption-in-tax-administration>

U4. (2020). *Twenty years with anti-corruption, Part 5: Money laundering and illicit financial flows – the ‘getaway car’ of corruption*. Recuperado de <https://www.u4.no/publications/twenty-years-with-anti-corruption-part-5.pdf>

UNESCO. (2014). *Pricing the right to education: the cost of reaching new targets by 2030*. (Informe global de seguimiento de Educación para Todos). Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002266/226662E.pdf>

UNESCO. *Data for Sustainable Development Goals*. Recuperado de <http://uis.unesco.org/>

UNESCO. (2013). *Education Transforms Lives*. Recuperado de <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/GMR/excel/dme/Press-Release-En.pdf>

Unión Africana (UA) y Comisión Económica para África (CEPA). Conferencia de Ministros de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico. (2015). *Illicit Financial Flows – Report of the High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa*. Recuperado de <https://www.uneca.org/publications/illicit-financial-flows>



# Alianzas amplias en materia de impuestos y educación: ¿El futuro de una incidencia pública eficaz?

 **Maryline Mangenot**, Directora de Comunicaciones y Campañas, Campaña Global por la Educación, Sudáfrica

 maryline.mangenot@gmail.com

## Resumen

La movilización de mejores recursos internos mediante una mejor tributación resulta esencial para garantizar el financiamiento adecuado del derecho a una educación para todos. Ante un espacio ciudadano cada vez más restringido y la compleja cuestión de la promoción de impuestos, las organizaciones civiles de todo el mundo necesitan trabajar juntas para generar alianzas intersectoriales más amplias e incrementar así el impacto de los esfuerzos de promoción e incidencia.

## Palabras clave

Organizaciones de la sociedad civil  
Movilización de recursos internos  
Educación  
Impuestos  
Alianzas con una base amplia en la sociedad civil

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) con frecuencia han trabajado de forma compartimentada. Desarrollaron una rica experiencia que les permitió, individualmente, reunir evidencias sólidas y aumentar su credibilidad ante los responsables de la toma de decisiones, las partes interesadas y la ciudadanía, y aumentar el impacto de sus políticas. Si bien este modelo tuvo mucho éxito, ya no alcanza, y las OSC necesitan encontrar otras formas de trabajo para desarrollar relaciones y alianzas esenciales que habiliten y apoyen la concreción de objetivos comunes. Un buen ejemplo de estas nuevas redes es el vínculo entre las organizaciones que trabajan en la compleja cuestión de los impuestos y los sistemas fiscales y las OSC que se especializan en el sector educativo.

En este artículo, analizaremos por qué es importante que las OSC del área educativa trabajen en los aspectos tributarios y por qué resulta clave colaborar en alianzas con otras redes. Luego, expondremos distintos ejemplos en los que una colaboración amplia tuvo como resultado una incidencia exitosa.

## Por qué es importante vincular la educación con los impuestos

El [Marco de Acción Educación 2030](#)<sup>1</sup> establece lo siguiente:

*Como los recursos internos seguirán siendo la mayor fuente de fondos para la educación, resultará necesario un claro compromiso de los gobiernos de proveer una financiación equitativa que se ajuste a las prioridades, necesidades y capacidades educativas nacionales [...]. Para ello es necesario ampliar la base impositiva [...], evitar la evasión fiscal y asignar una mayor porción del presupuesto nacional a la educación. (UNESCO, 2016, p. 67, párr. 106)*

Para las OSC que trabajan en educación, este marco global significa tener luz verde no solo para indagar en cómo los gobiernos emplean sus recursos, sino también cómo los obtienen (Campaña Global por la Educación et al., 2016). En su guía [Guide to Tax Work for NGOs](#), Friedman (2006) destaca cuatro razones principales por las que las organizaciones de

la sociedad civil en general deberían trabajar en cuestiones fiscales, que son muy pertinentes para el sector educativo:

- Garantizar fuentes adecuadas de financiamiento para programas importantes de lucha contra la pobreza: es preciso recaudar impuestos de forma apropiada para sustentar la materialización de derechos humanos fundamentales y servicios públicos esenciales, como la educación y la salud.
- Mejorar la distribución de los ingresos y la riqueza: un abordaje justo de la tributación, es decir, la justicia fiscal, apunta a asegurar que los ingresos públicos sean redistribuidos de manera equitativa, corrigiendo las desigualdades sociales en lugar de aumentarlas.
- Promover un crecimiento económico que beneficie a toda la ciudadanía: el empleo de incentivos tributarios o de paraísos fiscales puede tener un impacto negativo en una redistribución justa de los recursos y alentar la corrupción (ver también Mwanyumba, 2013).
- Mejorar la transparencia y la responsabilidad pública del Estado: en países donde la mayor parte de los ingresos públicos provienen, por ejemplo, de la industria extractiva,<sup>2</sup> los gobiernos suelen tener menos responsabilidad pública y ser menos receptivos a las necesidades de sus ciudadanos.

El Marco de Acción Educación 2030 señala que los Estados deben invertir el 20% de sus respectivos presupuestos en la educación pública. Pero si observamos lo que sucede en un país como [Etiopía](#), veremos que aunque sistemáticamente ha alcanzado este parámetro internacional, los recursos disponibles están lejos de ser suficientes, y la razón está asociada con el tamaño total de su presupuesto nacional. En 2015, Etiopía todavía tenía una relación entre impuestos y PIB de apenas 8,35%,<sup>3</sup> cifra que está muy por debajo del [15% recomendado por la plataforma de las Naciones Unidas para la colaboración en materia de deuda o del 20% recomendado por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas](#) para alcanzar los objetivos de desarrollo. A su vez, aunque en el período 2015-2016, el gobierno de Etiopía asignó el 24,2% de su presupuesto a la educación pública, el monto real invertido en educación seguía siendo muy bajo (UNICEF, 2016).

Una educación de calidad requiere un financiamiento recurrente, sostenido y a largo plazo, que pueda depender de recursos predecibles. Los datos de 2014 muestran que el 81% del gasto educativo fue recurrente, porque, por ejemplo, se destinó a pagar los salarios docentes. Entonces, aun en países que dependen mucho de la ayuda externa, la recaudación impositiva es la forma que se prefiere para financiar la educación, ya que la ayuda externa es, por naturaleza, de corto plazo y a menudo está vinculada a variables externas.

## La complejidad de organizar campañas para promover impuestos

Si bien la cuestión impositiva debe ser parte esencial de las campañas de promoción de la educación, las organizaciones de la sociedad civil no están bien preparadas para hacer frente solas a la complejidad del tema de la tributación nacional. Trabajar en conjunto puede aportar la pericia necesaria. Así, para realizar campañas efectivas sobre la cuestión fiscal, las OSC necesitan tener una comprensión profunda de cómo han evolucionado las perspectivas de los ciudadanos en relación con los impuestos, los contextos nacionales particulares y las posibilidades de incrementar la recaudación fiscal. Por ejemplo, en el Reino Unido, años y años de austeridad han ocasionado un cambio radical y veloz en la [percepción pública](#). En su [informe de 2018-2019](#), Deloitte destaca que “la proporción de personas que apoyan la suba de impuestos para financiar una provisión más amplia de servicios públicos creció del 46% al 62%, lo que da cuenta de un cambio fundamental en la opinión pública” (2018; resumen ejecutivo, p. 4).

En otros países, los bajos niveles de cumplimiento tributario señalan una fuerte desconfianza de los contribuyentes en las funciones del Estado. Como ven que los gobiernos desperdician fondos provenientes de la recaudación impositiva o que la elusión fiscal es enorme, o padecen un sistema de recaudación débil o pequeños actos de corrupción cotidianos, los contribuyentes pueden mostrarse renuentes a pagar impuestos.<sup>4</sup> No comprender estas diferencias y cambios rápidos en la actitud de las personas puede llevar a perder oportunidades de realizar campañas eficaces.

Un rol que con cada vez más frecuencia asumen las organizaciones de la sociedad civil es garantizar que los derechos humanos fundamentales de la ciudadanía estén en el centro de las políticas y acciones de los gobiernos. Sin embargo, el equilibrio de fuerzas muy a menudo se inclina hacia los lobbies del sector privado y las grandes fortunas, cuyos intereses creados rara vez tienden a la transparencia presupuestaria y a las políticas fiscales progresivas. Para ser escuchadas, las OSC deben trabajar juntas, intersectorialmente, y movilizar a los ciudadanos, las comunidades y los medios. Como también lo demuestra la crisis sanitaria actual, resulta clave que existan fuertes alianzas entre las OSC para asegurar que los magros presupuestos se redistribuyan con justicia entre los distintos sectores y se destinen a inversiones públicas que beneficien a toda la ciudadanía.

Por último, las alianzas en los niveles nacional, regional e internacional son más resilientes que las entidades por separado cuando se enfrentan con la restricción del espacio público. De acuerdo con [CIVICUS](#), en 2018, el 46% de la población mundial vivía en espacios ciudadanos restringidos u oprimidos, y las tendencias preocupan a los defensores de

los derechos humanos. Actuando solas, tanto activistas como las OSC y sus empleados son más vulnerables a la presión de los gobiernos.

### Trabajar en conjunto para alcanzar resultados: Iniciativas globales e impacto concreto a nivel nacional

La [Campaña Global por la Educación](#) (GCE, por su sigla en inglés) se creó en 1999 para abordar el desafío de iniciar el diálogo con el poder en torno a las cuestiones educativas, con la conciencia de que la sociedad civil es más fuerte cuando habla con una voz unificada, y que las coaliciones que tienen una base amplia presentan un nivel más de protección en los países donde el espacio público es regresivo. Surgieron otras redes, que aunaron voces provenientes de los niveles nacional, regional e internacional, y que abordaron el tema de la tributación justa: en 2003, se creó la [Red por la Justicia Fiscal](#) (TJN) y en 2013, se formó la [Alianza Global por la Justicia Fiscal](#) (GATJ). Ambas trabajan en conjunto a fin de “cambiar el clima” (sitio web en inglés de la TJN, sección “About us”) y construir “un movimiento global para aumentar la conciencia y la solidaridad en torno a temas de justicia tributaria” (sitio web en español de la GATJ, sección “Quiénes somos”).

Las redes de los sectores educativo y tributario también comenzaron a trabajar en conjunto. La GCE publicó [A Taxing Business](#) (GCE, 2013), un informe sobre la cuestión impositiva y la educación que recoge la investigación realizada por la TJN. El informe se nutre también de la guía práctica integral [Financing Matters](#), publicada en 2016 por la GCE, ActionAid Internacional y la Internacional de la Educación. Hoy, la GCE, ActionAid, GATJ/TJN y la Internacional de la Educación están trabajando en un programa en común en Zambia, Senegal y Nepal para elevar el nivel de la discusión en torno a la justicia fiscal y la educación en los próximos años.

La colaboración también se ha dado en el nivel nacional, donde el trabajo entre las coaliciones educativas y los movimientos de justicia fiscal ha tenido como resultado importantes triunfos.

En 2007, en Brasil, una coalición amplia de organizaciones de la sociedad civil, liderada por la [Campaña brasileña por el Derecho a la Educación](#) trabajó exitosamente en favor de la creación de un ambicioso fondo dedicado a financiar la educación —Fundeb—, para el cual se asignó el 15% de los ingresos fiscales por el IVA. En 2013, una vez más, las OSC ejercieron presión ante el gobierno para que aprobara una resolución que permitiera redirigir el 75% de los derechos de perforación provenientes de nuevos campos petroleros a la educación, y el 25%, al área de salud. Ambas victorias se enlazan con las campañas y la movilización activa de una amplia variedad de actores y la construcción de nuevas alianzas, junto con una planificación y preparación exhaustivas

y el conocimiento experto del sector de la incidencia, que permitieron abordar tanto al gobierno central como al local en momentos clave durante el proceso legislativo.<sup>5</sup>

En Palestina, la Coalición Palestina para la Educación ha realizado un importante trabajo para identificar las lagunas tributarias en la recaudación del impuesto destinado al sector educativo y vincularlas con el derecho a la educación. En 2018, durante la Semana de Acción Mundial por la Educación, la Coalición elaboró un [documento de posición](#) y llevó adelante una campaña pública para concientizar sobre este impuesto, con apariciones en los medios, audiencias locales, talleres y una conferencia nacional. Enseguida luego de la campaña, el gobierno revisó la cuestión de la recaudación impositiva y la legitimidad del impuesto. Después de una serie de sesiones de rendición de cuentas con el Ministerio de Educación<sup>6</sup>, la oficina del Primer Ministro empezó a trabajar en un borrador para modificar el impuesto destinado al sector educativo, y ahora las OSC y la Unión de Consejos Locales están trabajando colaborativamente en el borrador.

En Sierra Leona, a fines de 2017, la coalición Educación para Todos (EPT-SL), junto con una amplia variedad de aliados, comenzó un importante estudio con el objeto de investigar el potencial de la tributación para generar ingresos públicos sostenibles que mejoraran la inversión pública en educación (Campaña Global por la Educación, 2018). El estudio sirvió como base de una campaña muy grande que dio lugar a la intervención de la opinión pública a través de debates radiales y programas de televisión en los que el público participaba por teléfono. Al mismo tiempo, los aliados capitalizaron la campaña presidencial y presentaron la cuestión tributaria ante el entonces partido de la oposición —el Partido Popular de Sierra Leona (SLPP)— para impulsar la generación de ingresos públicos que se destinaran a la educación. Cuando más tarde el SLPP resultó ganador en las elecciones de abril de 2018, la coalición reunió evidencias de que su estudio había influido en las posiciones y propuestas del partido para materializar la educación primaria y secundaria completa gratuita.

Las victorias como estas son alentadoras y demuestran la necesidad de construir alianzas fuertes de la sociedad civil en diferentes sectores. Lo que aún nos queda por ver es la formación de una coalición internacional exitosa, que aborde las deficiencias de los sistemas impositivos nacionales en un mundo interconectado. Las compañías multinacionales se unen para ejercer una presión enorme a favor de sus intereses comunes. Tal vez, pronto llegue el momento en el que una alianza fuerte de los defensores de derechos humanos permita alzar la voz de las redes por la justicia fiscal y de las organizaciones que trabajan por la educación, la salud y el medio ambiente, para que se implemente un impuesto global que beneficie equitativamente a todos los sectores.

## Referencias

Campaña Global por la Educación. (2013). *A taxing Business: Financing education for all through domestic resources*. Recuperado de [https://www.campaignforeducation.org/wp/wp-content/uploads/2018/04/GCE\\_A-TAXING-BUSINESS-1.pdf](https://www.campaignforeducation.org/wp/wp-content/uploads/2018/04/GCE_A-TAXING-BUSINESS-1.pdf)

Campaña Global por la Educación. (2018). *Research for Advocacy – Using evidence to drive change: Case examples from the Civil Society Education Fund programme*. [Serie de informes del CSEF sobre aprendizajes]. Recuperado de [https://www.campaignforeducation.org/docs/csef/Learning\\_Briefs/Research%20for%20Advocacy%20Learning%20Exchange%20Brief-FINAL-2.pdf](https://www.campaignforeducation.org/docs/csef/Learning_Briefs/Research%20for%20Advocacy%20Learning%20Exchange%20Brief-FINAL-2.pdf)

Campaña Global por la Educación, Internacional de la Educación y ActionAid. (2016). *Financing Matters: A Toolkit for Domestic Financing of Education*. Recuperado de [https://www.campaignforeducation.org/wp/wp-content/uploads/2018/04/GCE-Financing\\_Matters\\_EN\\_WEB.pdf](https://www.campaignforeducation.org/wp/wp-content/uploads/2018/04/GCE-Financing_Matters_EN_WEB.pdf)

CIVICUS. (2019). *State of Civil Society report*. Recuperado de [https://www.civicus.org/documents/reports-and-publications/SOCS/2019/state-of-civil-society-report-2019\\_executive-summary.pdf](https://www.civicus.org/documents/reports-and-publications/SOCS/2019/state-of-civil-society-report-2019_executive-summary.pdf)

Deloitte. (2018). *Government beyond Brexit: The State of the State 2018-19*. Recuperado de <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/uk/Documents/public-sector/deloitte-uk-the-state-of-the-state-2018.pdf>

Friedman, J. (2006). *A Guide to Tax Work for NGOs. The International Budget Project*. Recuperado de <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/A-Guide-to-Tax-Work-for-NGOs.pdf>

Mwanyumba, R. (2013). *Corruption & the Role of Tax Havens – “Corruption Wasting Human Rights”*. East Africa Tax and Governance Network (EATGN) [Red por la Gobernanza Fiscal en África Oriental]. Recuperado de <https://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2013/04/Robert-Mwanyumba.pdf>

Coalición Palestina para la Educación. (2018). *Local Funding of Education – Education Tax and Fair Taxation. [Documento de posición]*. Recuperado de [https://www.campaignforeducation.org/docs/Campaigns/EducationFinancing/Members/PEC\\_Position\\_Paper\\_22.4.2018.pdf](https://www.campaignforeducation.org/docs/Campaigns/EducationFinancing/Members/PEC_Position_Paper_22.4.2018.pdf)

UNICEF. (2016). *Ethiopia National Education Sector Budget Brief: 2006-2016*. Recuperado de [https://www.unicef.org/esaro/UNICEF\\_Ethiopia\\_--\\_2017\\_--\\_Education\\_Budget\\_Brief.pdf](https://www.unicef.org/esaro/UNICEF_Ethiopia_--_2017_--_Education_Budget_Brief.pdf)

UNESCO. (2016). *Educación 2030: Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4: Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos*. [Documento de programa]. Recuperado de [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656_spa)

## Notas a pie

1. Se agrega versión del documento en español (N.d.T.)
2. Ver, por ejemplo: National Resource Governance Institute (marzo de 2015), *The Resource Curse: The Political and Economic Challenges of Natural Resource Wealth*, en [https://resourcegovernance.org/sites/default/files/nrgi\\_Resource-Curse.pdf](https://resourcegovernance.org/sites/default/files/nrgi_Resource-Curse.pdf).
3. Información extraída de la base de datos (en línea) del Banco Mundial: Tax revenue (% of GDP), en <https://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.TOTL.GD.ZS>.
4. Ver, por ejemplo: Björn, J. y Reinhard, A. (2019). How does petty corruption affect tax morale in Sub-Saharan Africa? *European Journal of Political Economy*, en <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0176268017303816>.
5. Nota del editor: ver artículo 21 de Andressa Pellanda y Daniel Cara sobre Fundeb disponible en la versión original de NSI5 en idioma inglés.
6. N.d.T.

# Aportes para la justicia educativa en Argentina<sup>1</sup>

 **Marcela Browne**, Lorem Ipsum dolor

 lorem@ipsum.com

 **Alberto Croce**, Lorem Ipsum dolor

 lorem@ipsum.com

## Resumen

Las Organizaciones de la Sociedad Civil de Argentina venimos trabajando desde hace muchos años en distintas temáticas que creemos que son fundamentales para garantizar el derecho a la educación en Argentina. Desde la Campaña Argentina por el Derecho a la Educación (CADE) y a través de las organizaciones que la integran, hemos impulsado el Grupo de Seguimiento al Financiamiento Educativo. Compartimos hoy este artículo que se propone reflexionar sobre las características que tiene y debe tener el financiamiento educativo para nuestro país.

Argentina es una república federal cuya gestión educativa es descentralizada en los gobiernos de las 24 jurisdicciones. El federalismo educativo argentino presenta la necesidad de establecer un modelo de financiamiento que garantice el derecho a la educación en un país sumido en profundas desigualdades. Por tanto, la justicia educativa debe pensarse en términos de las políticas educativas necesarias, la inversión requerida para su cumplimiento y las fuentes que la garanticen. Al mismo tiempo se requieren políticas de protección social que en forma complementaria acompañen el esfuerzo de los Estados por generar las condiciones para que el derecho a la educación sea posible.

## Palabras clave

Organizaciones de la Sociedad Civil  
Derecho a la educación

*“Ninguna meta educativa debería considerarse lograda a menos que se haya logrado para todos”*

Declaración de Incheon, 2015

## Antecedentes sobre la regulación del financiamiento educativo: alcances y limitaciones

El Estado Nacional argentino cuenta con tres leyes que se constituyen como antecedentes fundamentales:

- i. **La Ley Federal de Educación N° 24.195/93** establecía que debía duplicarse la inversión hasta llegar al 6% del PBI para el financiamiento educativo. Sin embargo, en esa oportunidad no se habían establecido los medios ni la estrategia para alcanzar esa meta. Tampoco se había previsto cuál sería el rol ni el aporte específico de los distintos niveles de gobierno al presupuesto. Esta Ley fue derogada en el año 2006.
- ii. **La Ley de Educación Nacional N° 26.206/06**, actualmente vigente, en su art. 80 establece que el Estado asignará los recursos presupuestarios con el objeto de garantizar la igualdad de oportunidades y resultados educativos para los sectores más desfavorecidos de la sociedad y el art. 9 de la Ley de Educación Nacional establece que “El Estado garantiza el financiamiento del Sistema Educativo Nacional conforme a las previsiones de la presente ley. Cumplidas las metas de financiamiento establecidas en la Ley N° 26.075, el presupuesto consolidado del Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado exclusivamente a educación, no será inferior al seis por ciento (6 %) del Producto Interno Bruto (PIB).
- iii. **La Ley N° 26.075/06 de Financiamiento Educativo** cuyo objeto se propone llegar al 6% del PIB en el año 2010. Establece por el plazo de cinco años una asignación específica de recursos coparticipables en los términos del inciso 3 del artículo 75 de la Constitución Nacional. Crea el Programa Nacional de Compensación

Salarial Docente. Establece una distribución en el esfuerzo de incremento de la inversión en 60% a cargo de las jurisdicciones y 40% a cargo de Nación.

La tendencia en la distribución de la responsabilidad en el presupuesto consolidado para cumplir con el art. 9° de la LEN consistió en un 75% de responsabilidad de las jurisdicciones y un 25% del Estado Nacional. Así mismo, la Ley expresa metas a alcanzar por cada nivel y modalidad educativa que a la fecha no fueron cumplidas en su totalidad.

El monto de la asignación específica correspondiente a cada provincia y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires surge de un índice en función de los siguientes criterios: a) La participación de la matrícula de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el total de los niveles inicial a superior no universitario, correspondiente a todos los tipos de educación con una ponderación del 80%; b) La incidencia relativa de la ruralidad en el total de la matrícula de educación común de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (ponderación con una ponderación del 10%) y c) La participación de la población no escolarizada de 3 a 17 años de cada Provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el total con una ponderación del 10%. Estos criterios no permitieron garantizar la equidad y por el contrario las desigualdades se profundizaron en el marco de las profundas brechas en los ingresos y el aumento de la pobreza en el país.

Asimismo, ponemos en consideración las siguientes limitaciones:

#### **a. Respecto a la asignación presupuestaria**

- Si bien el presupuesto educativo anual asignado a partir del año 2005 fue creciente, el mandato respecto a la asignación anual del 6% del PBI sólo se alcanzó en el año 2015.
- A partir del año 2016 no se alcanzó la meta del 6% del PBI. A excepción del año 2021 en el que hubo un leve incremento, cada año disminuyó aún más el presupuesto consolidado en % del PBI destinado exclusivamente a educación.

#### **b. Respecto a la distribución del financiamiento**

- La Ley de Coparticipación Federal de Impuestos no se modificó posteriormente a la fecha de caducidad de la Ley de Financiamiento Educativo.
- Se comprueba que el incremento de la inversión educativa no puede garantizarse a través del establecimiento de un % de aumento en la participación del presupuesto educativo en el presupuesto total provincial debido a las diferencias regionales en la obtención de sus recursos y el desequilibrio en los recursos coparticipados.

#### **c. Respecto a la herramienta utilizada (% PBI)**

- La caída del PBI repercute en el monto presupuestario fijado para educación.
- El presupuesto educativo no fue declarado intangible y se vio comprometido a partir del ajuste presupuestario producto de la adquisición de deuda pública.

#### **d. Respecto al cumplimiento de las metas**

- Vencido el plazo de la Ley de Financiamiento Educativo en el año 2010, se constató que las metas físicas programáticas se cumplieron solo parcialmente.

La inequitativa distribución del gasto educativo no es un problema abstracto, sino que impacta directamente en el acceso al derecho a la educación de los niños, niñas y jóvenes.

Cuanto menores son los presupuestos educativos, se gasta menos en inversiones de capital y otras erogaciones corrientes: se construyen menos escuelas, se destinan menos fondos para el mantenimiento edilicio, se compran menos materiales pedagógicos, se otorgan menos becas. Al mismo tiempo, las condiciones de pobreza, trabajo infantil, embarazo adolescente afectan directamente las condiciones de acceso al aprendizaje repercutiendo negativamente en la población argentina en edad escolar. Esto requiere de estrategias pedagógicas que atiendan las trayectorias reales de la población estudiantil. Políticas socioeducativas de acompañamiento a las trayectorias escolares. Si bien sabemos que el sistema educativo requiere de profundas reflexiones y transformaciones, no todos los obstáculos son de índole educativa y por tanto se requiere de políticas de protección social, tales como transferencias materiales a las familias y estudiantes que así lo requieran.

### **Políticas para el cumplimiento del derecho a la educación en Argentina**

*“Asegurar una educación de calidad con igualdad de oportunidades y posibilidades, sin desequilibrios regionales ni inequidades sociales”.*  
(LEN, artículo 11 a)

Los objetivos y metas se basan en la concepción de justicia educativa como dimensión pedagógica de los programas y medios de justicia social, y el marco de referencia para la inversión equitativa en términos de infraestructura; docentes capacitados y adecuadamente remunerados; métodos pedagógicos apropiados y apoyados mediante tecnologías actualizadas de información y comunicación; así como la creación de entornos seguros, saludables, con conciencia de género, inclusivos y equipados adecuadamente para facilitar el aprendizaje en diálogo con su contexto.



La justicia educativa requiere una planificación que tenga en cuenta los desafíos que representan las trayectorias escolares para quienes se encuentran en situación de mayor desventaja social. Lo enunciado hasta aquí da cuenta de la imperiosa necesidad de políticas educativas sistémicas, con foco en la población que se encuentra en situación de mayor desventaja.

Si bien es necesario un renovado pacto para la transformación educativa, entendemos que esto implica un camino a largo plazo. Por tanto a continuación se listan las políticas que se sugieren a corto plazo. Luego de ser consensuadas con los actores clave, sus metas deben formar parte del instrumento normativo que oriente la inversión<sup>2</sup>:

#### **a. Ampliación de las ofertas educativas**

El acceso al derecho a la educación requiere un aumento de secciones y unidades de servicio que contemplen la cantidad de estudiantes proyectados según las trayectorias teóricas y reales de los y las estudiantes de los niveles y modalidades del sistema educativo.

#### **b. Fortalecimiento de la infraestructura y equipamiento escolar**

Teniendo en cuenta las premisas de la justicia educativa, esta política se propone el fortalecimiento de las escuelas en términos de igualdad de recursos. Premisa mínima para la adquisición de habilidades para la vida. De allí que el Estudio realizó el cálculo que permita contar con establecimientos educativos equipados, donde los y las estudiantes puedan encontrar lo que necesitan independientemente de sus condiciones de origen.

#### **c. Disminución de la brecha digital**

Disminución de la brecha digital, brindando conectividad a todos los establecimientos educativos, equipamiento tecnológico para cada uno de los establecimientos y la entrega anual de dispositivos electrónicos a la totalidad de ingresantes del nivel primario y secundario. También debe preverse el mantenimiento y actualización del equipamiento y la entrega, reemplazo o actualización de equipamiento para uso de los y las docentes.

#### **d. Mejora de las condiciones de enseñanza y aprendizaje**

Estas mejoras incluyen los siguientes componentes:

1. Actualización de salarios docentes.
2. Reconocimiento de trabajo remunerado fuera del aula (tiempo destinado a preparación, planificación, trabajo en equipos y por proyectos, entre otras tareas), para todos los niveles y modalidades educativas.

3. Fortalecimiento a la gestión institucional y pedagógica a nivel de los establecimientos educativos y el Apoyo a la red de escuelas a través de las funciones de planificación y construcción de conocimiento que permiten intercambiar y sistematizar experiencias y recursos pedagógicos, resolver y planificar situaciones a corto, mediano y largo plazo, entre otras.

4. Acompañamiento a las trayectorias socio educativas en el nivel secundario.

Se prevén horas de tutorías docentes para los estudiantes en cada establecimiento educativo para el fortalecimiento de trayectorias para la mejora de aprendizajes; vinculación con el sistema de salud, familia y otras tareas socio educativas que cada establecimiento identifiquen como prioritarias.

#### **5. Capacitación docente**

Una de las condiciones para la jerarquización docente es la capacitación permanente de los equipos. Se considera el desarrollo de cursos de capacitación continua para los niveles inicial, primario y secundario y modalidades educativas según dos estrategias de implementación: i. formación virtual a distancia; b. formación en servicio.

#### **e. Mejora de las condiciones materiales de las familias y estudiantes:**

Refiere a las políticas complementarias a la educación y que habitualmente no forman parte del presupuesto educativo: transferencias económicas, alimentos, transporte.

### **Financiamiento para la justicia educativa**

La Ley de Financiamiento Educativo significó una importante conquista que, aunque no cumplió con todas sus promesas, impactó favorablemente en el presupuesto educativo del periodo 2006 – 2015. Esta conquista no se dio en forma aislada, sino en forma asociada con un conjunto de políticas que redundaron en la mejora en el acceso a la educación a favor de un importante número de estudiantes.

Sin embargo, vencido el plazo de la Ley aún estamos muy lejos de cumplir con la meta de universalización del derecho a la educación y quienes se ven perjudicados/as son los que menos tienen. Esto requiere un esfuerzo presupuestario mayor cuya inversión esté dirigida a saldar las inequidades en términos geográficos, de establecimientos educativos e incluso al interior de cada aula.

Tal como ya fuera mencionado, la volatilidad económica argentina hace que la referencia del % de PBI no resulte una garantía para la asignación presupuestaria requerida. Al mismo tiempo, la ausencia de una coparticipación equitativa y solidaria hace a la desigual distribución de los recursos entre

las provincias e impacta directamente en la inversión que cada estudiante recibe para garantizar su derecho a la educación.

Es por ello que se requieren nuevos instrumentos normativos que permitan operativizar e institucionalizar la justicia educativa. En este sentido, se propone un Acuerdo Educativo que tenga como centro al sujeto – estudiante y la justicia educativa como orientadora de la inversión requerida.

Esto nos lleva a un modelo de **Inversión Estudiante Equidad (IEE)** como parámetro para el costeo del presupuesto educativo necesario para el cumplimiento de las metas previstas en la LEN y los compromisos asumidos por el país en el marco de la Agenda 2030.

Frente a la responsabilidad que tienen los gobiernos provinciales de garantizar el derecho a la educación, las respuestas son heterogéneas y no guardan necesariamente una relación directa entre los recursos disponibles y el esfuerzo del presupuesto ejecutado para educación. Es por ello que una de las respuestas al problema del financiamiento de la educación podría estar dada en la búsqueda de los incentivos por parte del nivel nacional, que promuevan un mayor esfuerzo en las esferas provinciales, al mismo tiempo que debe discutirse el actual sistema de distribución de los recursos entre las provincias, en el marco de un consenso federal con la participación de los actores clave.

Esto implica una discusión acerca de cómo ampliar los recursos fiscales en términos de mecanismo que impulsen la justicia fiscal, y la distribución de los ingresos fiscales de la Argentina, así como también las formas que esta distribución debe adquirir para garantizar el derecho a la educación. Aquí se plantean cuestiones que tienen que ver con la igualdad de oportunidades, la equidad y la justicia social en el marco de un modelo pedagógico vinculado a la justicia educativa.

A continuación, se detallan orientaciones para el costeo de la **Inversión Estudiante Equidad (IEE)** que en base a un Plan Estratégico 2020 – 2030 (con un corte 2024) deberá actualizarse anualmente según índices de inflación. Se espera que el resultado del costeo contemple un mínimo consolidado de inversión por estudiante homogéneo para las 24 jurisdicciones y un diferencial que se corresponda con los requerimientos de cada jurisdicción para universalizar el derecho a la educación.

- Acuerdo respecto a las políticas y metas que hacen a la justicia educativa
- Rubros presupuestarios que hacen al cumplimiento de las políticas y metas
- Diseño de una batería de indicadores vinculados a las siguientes dimensiones que permitan dimensionar

cuál es la IEE por provincia, de manera tal de achicar gradualmente las desigualdades educativas:

- Matrícula en edad escolar según nivel y modalidad educativa en cada jurisdicción
- Tasas de eficiencia educativa según jurisdicción
- Oferta educativa
- Infraestructura, equipamiento, conectividad
- Condiciones sociodemográficas tales como pobreza, embarazo/maternidad/paternidad adolescente, trabajo infantil de cada jurisdicción
- Capacidad de financiamiento al sector educativo de cada provincia
- Esfuerzo financiero que efectivamente realizan para destinar recursos a la educación
- Mecanismos de Justicia fiscal y control de la evasión/elusión impositiva

Finalmente, para el **Monitoreo de cumplimiento de las metas y revisión del costeo de la IEE** se propone conformar un Observatorio multisectorial que trabaje articuladamente con las áreas pertinentes del Ministerio de Educación Nacional y sus contrapartes jurisdiccionales.

#### Notas a pie

1. Este artículo fue elaborado, principalmente por Browne, Marcela, con colaboración y aportes de Croce, Alberto. Con base en el documento de Browne, M. (Coord.); Alvarez, M.; Gardyn, N.; Herbón, M.; Oviedo, M.; Paredes, D. “El Derecho a la educación en números: ¿cuál es la inversión necesaria para cumplirlo en los próximos 10 años?”. Fundación SES; UNICEF; con el apoyo de UNICEF. 2020
2. La propuesta se basa en Browne, M.; Alvarez, M.; Paredes, D.; Gardyn, N.; Oviedo, M.; Herbón, M. “El Derecho a la educación en números: ¿cuál es la inversión necesaria para cumplirlo en los próximos 10 años? Metas de inversión para el cumplimiento del derecho a la educación al 2030 en Argentina. Propuesta para abrir la discusión de mediano y largo plazo.”, Fundación SES, UNICEF, 2020. [https://www.fundses.org.ar/sites/default/files/el\\_derecho\\_a\\_la\\_educacion\\_en\\_numeros.pdf](https://www.fundses.org.ar/sites/default/files/el_derecho_a_la_educacion_en_numeros.pdf)



# Argentina en pandemia: la experiencia de un impuesto a los ricos que financia becas para jóvenes estudiantes

 **Martín Mangas**, Universidad Nacional de General Sarmiento

 mmangas@campus.ungs.edu.ar

 **Ricardo Paparás**, Universidad Nacional de General Sarmiento

 rpaparas@campus.ungs.edu.ar

 **Carlos Martínez**, Universidad Nacional de General Sarmiento

 cmartinez@campus.ungs.edu.ar

## Resumen

El presente artículo, parte de una reflexión sobre el impacto distributivo de los recursos destinados a la educación en Argentina y de su financiamiento y refiere a la reciente aplicación del impuesto extraordinario a las grandes fortunas.

Es notorio el contraste argentino entre un sistema tributario en el que dos terceras partes de lo que recauda el Estado (en todos sus niveles) corresponde a impuestos regresivos (al consumo y el comercio) y un sistema educativo público, masivo, de amplio alcance y cobertura territorial, de educación básica, media y superior (universitaria y no universitaria) al que corresponde un gasto público muy progresivo, que redistribuye el ingreso hacia los deciles más pobres.

Sobre esa base, en plena pandemia del Coronavirus, se implementó por ley, a fines de 2020, un impuesto extraordinario (por única vez) a la cúspide de las mayores fortunas del país (poco más de 10.000 personas, con un patrimonio de más de dos millones de dólares cada una).

En 2021, ese tributo lleva recaudado unos dos mil trescientos millones de dólares, de los que un quinto (US\$ 460 millones) refuerzan un programa integral de becas (llamado Progresar) del Ministerio de Educación nacional, para jóvenes que cursan todos los niveles educativos.

## Palabras clave

Educación

Política fiscal

Distribución del ingreso

## Introducción

El rol principal de los sistemas tributarios es suministrar los recursos que los Estados necesitan para financiar las distintas funciones que, acorde al pacto social vigente en cada país, se han determinado histórica y políticamente como campo de la acción pública en materia de provisión de bienes y servicios a la población.

Otro objetivo importante de cobrar impuestos es afectar la distribución del ingreso, en la denominada redistribución o distribución secundaria (que también considera al gasto público). En tal sentido López Accotto, Martínez, Mangas y Paparás (2016) han señalado la importancia de los efectos, tanto del sistema tributario, como del gasto público sobre la distribución del ingreso.

Argentina posee un sistema tributario que castiga a la población de menores ingresos a la vez que grava insuficientemente a la riqueza y a las ganancias extraordinarias de los sectores más concentrados de la economía, que convive con un sistema educativo masivo y con amplia oferta gratuita (incluso en el nivel universitario) desplegada en todo el territorio del país.

## El sesgo distributivo del sistema tributario argentino

Considerando como indicador de desigualdad el índice de Gini, el sistema tributario argentino ha pasado de ser “levemente regresivo” en 1997, a uno “ligeramente progresivo” en 2010 (Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo: 2000 y Gaggero y Rossignolo: 2011). Pese a esta mejora, el 20% más pobre de la población participa en mayor medida del pago de impuestos que del reparto del ingreso, mientras

que el tramo más rico del ingreso prácticamente iguala su alta participación en los ingresos (37%) y contribución al fisco (38%) (Rossignolo: 2017).

Así, el sistema tributario argentino a nivel consolidado presenta problemas compartidos por el grueso de las naciones latinoamericanas (Afonso y Junqueira: 2007; Santos Ruesga y Carbajo Vasco: 2007; Otero e Iñiguez: 2016), a saber:

- a) Un peso excesivo de los impuestos a los consumos y las transacciones, que disminuyen, en una excesiva proporción, el ingreso disponible de los sectores populares.
- b) Mayor gravitación de los impuestos a las rentas de las personas jurídicas (empresas) que de las físicas, donde en presencia de monopolios y oligopolios conlleva un elevado grado de traslación de la carga del tributo al precio de los productos, que termina siendo soportada, en gran medida, por consumidores.
- c) Excesiva carga fiscal sobre los salarios y menor sobre las rentas financieras.
- d) Elevado gasto tributario, por numerosas excepciones a actividades extractivas, trabajadores de altos ingresos y a la actividad exportadora.
- e) Baja relevancia de los impuestos a la riqueza.

### **La educación, en todos sus niveles, como un derecho en Argentina**

La educación no es considerada un bien público según la definición clásica del término. Sin embargo, esta visión no contempla los efectos externos que genera en la comunidad. Por un lado, influye fuertemente en la sociabilización. Por otro, tiene efectos distributivos valiosos, ya que contribuye a la igualdad de oportunidades, sin importar el nivel de ingreso de los estudiantes ni de sus familias, su condición social o el lugar donde viven o nacieron (Morduchowikz: 2004).

Es una inversión pública, ya que dota a las personas de conocimientos, habilidades y destrezas que resultan imprescindibles para mejorar la competitividad de la economía, y redundan en una mayor renta para las arcas públicas.

A partir de una visión política se justifica la intervención pública en educación por entender que los bienes públicos son aquellos que, por diferentes razones que contemplan el bien común, el Estado ha decidido proveer, independientemente de que también puedan ser provistos desde la esfera privada.

Ello es consistente con la visión de que la educación superior es “un bien público social, un derecho humano universal y un deber del Estado”, como la definió la Conferencia Regional de Educación Superior de América Latina y el Caribe realizada en 2008 en la ciudad colombiana de Cartagena de Indias y se ratificó nuevamente en 2018 en la ciudad de Córdoba (Argentina).

### **Una combinación virtuosa**

Durante la pandemia del COVID-19, en el mundo occidental, se generó un debate sobre la necesidad de un mayor esfuerzo fiscal de los sectores más acaudalados para afrontar parte de los costos de remediación. Incluso el Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional, en un documento en abril de 2020, indicó que se debe “considerar aumentos de las tasas en los tramos superiores del impuesto sobre la renta, del impuesto sobre la propiedad y del impuesto sobre el patrimonio, quizás a modo de sobretasa solidaria” (IMF, 2020).

En la realidad argentina, esto se tradujo en una propuesta realizada por el gobierno nacional de un impuesto “no recurrente” al patrimonio neto de las personas físicas, que opera como un aporte extraordinario, por única vez, para los patrimonios mayores a 2 millones de dólares (sumando los bienes el país y en el exterior).

Ello se cristalizó en la aprobación en diciembre de 2020 de la Ley N° 27.605, que estableció un gravamen con alícuotas progresivas que van desde el 2% (a partir de 2 millones de dólares) hasta el 3,5% (cuando el valor excede 35 millones de dólares), para los bienes declarados en el país, y del 3% al 5,25% para los bienes situados en el exterior.

Desde su aplicación, el tributo lleva recaudado unos 2.300 millones de dólares, guarismo equivalente al 0,70% del PBI argentino. El gravamen alcanza aproximadamente a 9.298 contribuyentes y la particularidad es que, la mitad de esa magnitud recaudatoria, corresponde a solamente 253 multimillonarios.

Ante el argumento de que el tributo pueda llegar a resultar “confiscatorio” en el sentido de obligar a una descapitalización de bienes a incorporarse al proceso productivo, se opone la realidad de que se trata, fundamentalmente, de riqueza que toma la forma de activos financieros y/o que se encuentra fuera del país, lo que además resulta acorde con la enorme subvaluación de los inmuebles locales.

A su vez, la ley estableció, entre otros destinos, usar el 20% de esos recursos para el “programa integral de becas Progresar”.

Conviene recordar que el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (Progresar) fue lanzado en febrero de 2014 y permite a jóvenes de todo el país seguir sus estudios primarios, secundarios, terciarios y universitarios, así como realizar cursos de formación profesional.

Las becas Progresar están dirigidas a jóvenes de entre 18 y 24 años con ingresos del grupo familiar de hasta 3 salarios mínimos (menos de 500 dólares estadounidenses por mes), madres de hogares monoparentales de hasta 35 años y personas de comunidades indígenas, pueblos originarios, trans y travestis, con discapacidad o refugiadas sin límite de edad.

En el año de su lanzamiento alcanzó a una población de aproximadamente 350.000 jóvenes, duplicándose su alcance en 2015 (700.000) y llegando a un pico de unas 800.000 personas en 2016-2017. Luego, en 2018, sufrió un abrupto ajuste (500.000), mejorando levemente en 2019 (550.000) y pese a la pandemia en 2020 (600.000), para alcanzar, al tercer trimestre de 2021, un máximo de 1.000.000 de personas beneficiarias.

De ese millón de jóvenes, un 38% se encuentra cursando estudios universitarios, un 33% algún tramo de la educación obligatoria (primaria o secundaria), un 26% estudios superiores no universitarios (tales como estudios técnicos o de formación para ser docentes) y un 3% está haciendo cursos de formación profesional.

En junio de 2020 percibieron becas Progresar 309.164 estudiantes de Universidades Nacionales, sobre un universo de 1.629.754 personas que cursan estudios de grado y pregrado en dichas instituciones.

Como referencia, lo que abonaron cada uno de los 253 multimillonarios antes mencionados permitiría sostener la cursada anual de un total de 1.970 estudiantes: 49 de cursos de formación profesional, 564 que asisten a establecimientos terciarios, 670 que están en el primario o secundario y 687 que estudian en Universidades Nacionales.

En un contexto global de elusión y evasión a gran escala mediante un archipiélago de guaridas fiscales que conforman un verdadero mundo offshore (Gaggero: 2017), esta contribución tributaria es un paso adelante.

Así, consagrar la educación, en todos sus niveles (incluido el universitario) como un derecho humano, requiere de recursos, entre cuyas fuentes no puede soslayarse la enorme masa de riqueza acumulada por el 1% más rico de la población, origen de múltiples desigualdades y desgracias.

## Conclusiones

La imposición directa sobre la riqueza es una herramienta fundamental con la que cuentan los Estados para lograr una

más igualitaria distribución del ingreso, al gravar los stocks de capital (en sus distintas formas) que dan lugar a flujos muy desiguales de renta.

La decisión, en plena pandemia del COVID-19 de gravar con un impuesto especial por única vez a la cúpula de millonarios argentinos también tiene que ser leída como algo auspicioso.

Se suele indicar que los impuestos al patrimonio tienen un efecto negativo sobre el ahorro. Este es importante en tanto se traduzca en inversión productiva, que incremente la capacidad de generar bienes y servicios en el país, creando trabajo decente y, en conjunto, permita repartir en forma justa los frutos de ese progreso material.

Pero ya desde la década de 1930, agitados tiempos en que John Maynard Keynes escribió su Teoría General, se ha demostrado que el ahorro no necesariamente se traduce en inversión. En tiempos de globalización, mundo offshore y elevados niveles de financiarización de la economía, un 70% de las grandes fortunas argentinas corresponden a activos financieros e inmuebles, y no a participaciones en el capital de empresas.

Algunos economistas consideran que un mayor peso de impuestos directos puede ser apropiado para la redistribución del ingreso, pero perjudicial para el crecimiento económico y el empleo. En América Latina el problema es inverso: no se ha dado el suficiente papel a los sistemas tributarios en su rol redistributivo y ello ha contribuido a consolidar el retraso.

En definitiva, con esta combinación de un instrumento tributario muy progresivo que impacta en el vértice de la pirámide de los argentinos más ricos y un gasto dirigido a los tres deciles más vulnerables, queda en evidencia todo el potencial redistributivo que puede tener la fiscalidad cuando se ponen en marcha políticas en favor de la igualdad.

## Referencias

Afonso, J. y Junqueira, G. (2007): Tributaçao, reforma e federalismo: uma visao atual da América Latina. En Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, Año 7, N° 9, pp. 103-139.

Gaggero, J. (2017): Evasión, fuga y globalización. En López Accotto, A.; Martínez, C.; Mangas, M. y Paparás, R. (Comp.): Política fiscal, deuda y distribución del ingreso en Argentina. Una mirada heterodoxa. Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.

Gaggero, J. y Rossignolo, D. (2011): Impacto del presupuesto sobre la equidad. Documento de Trabajo N° 40, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina, Buenos Aires.

International Monetary Fund (IMF) (2020). *Fiscal Monitor: Policies to Support People During the COVID-19 Pandemic*. Washington, Abril.

López Accotto, A.; Martínez, C.; Mangas, M. y Paparás, R. (2016): Finanzas públicas y política fiscal: conceptos e interpretaciones desde una visión argentina. Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.

Morduchowicz, A. (2004). Discusiones de economía de la educación. Losada, Buenos Aires.

Otero, A. e Iñiguez, A. (2016): Elementos para una reforma tributaria en la Argentina. Universidad Nacional de Moreno, Buenos Aires.

Rossignolo, D. (2017): El gasto público y el impacto de la política fiscal sobre la distribución del ingreso en la Argentina. En López Accotto, A.; Martínez, C.; Mangas, M. y Paparás, R. (Comp.): Política fiscal, deuda y distribución del ingreso en Argentina. Una mirada heterodoxa, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.

Santieri, J., Gómez Sabaini, J. y Rossignolo, D. (2000): Incidencia de los impuestos en la distribución del ingreso en la Argentina en 1997. En Proyecto 3958 AR-FOSIP- Banco Mundial, Secretaría de Programación Económica y Regional, Buenos Aires.

Santos Ruesga, B. y Carbajo Vasco, D. (2007): Retos para la reforma fiscal en América Latina. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, Madrid.





Network for international policies and  
cooperation in education and training  
Réseau sur les politiques et la coopération  
internationales en éducation et en formation

20, Rue Rothschild | P.O. Box 1672  
1211 Geneva 1, Switzerland  
+41 (0) 22 908 45 47  
norrags@graduateinstitute.ch

**NORRAG número especial 05 (NSI 05)**  
Edición en español, Marzo de 2022  
Edición en inglés (original), Noviembre de 2020

[www.norrags.org/nsi](http://www.norrags.org/nsi)



@norrags



@norrags.network



norrags



NORRAG

ISSN: 2571-8010



9 772571 801003



05 >