



Campaña Mundial por la
EDUCACION
www.campaignforeducation.org

IMPONER LA EQUIDADE:

FINANCIAR LA EDUCACIÓN PARA TODOS CON LOS RECURSOS DOMÉSTICOS

www.campaignforeducation.org

El informe pretende dar forma al debate en torno a la financiación de la Educación Para Todos (EPT) en un mundo donde los recursos están cada vez más restringidos, y describe diversas opciones e intervenciones políticas que podrían desarrollar modelos más ‘equitativos’ de financiación interior de la EPT. El documento se centra en aumentar los recursos nacionales en países con ingresos bajos y medios, y lo hace paralelamente a los últimos análisis de la CME sobre la necesidad de aumentar la financiación de los donantes; también incluye recomendaciones a los donantes para incrementar la financiación en apoyo de sus compromisos con la EPT.

El informe se nutre de varias fuentes secundarias y sintetiza los últimos datos probados sobre los aspectos clave de financiación de la educación, y propone recomendaciones concisas para las áreas de acción. El estudio se ha enriquecido enormemente gracias a la labor realizada en las redes de la CME e incluye aportaciones de las coaliciones nacionales y de miembros internacionales, como Oxfam y ActionAid. Por ello, las contribuciones reflejan una imagen representativa y prolija de los escenarios actuales a nivel nacional y de las áreas políticas en torno a la financiación y los impuestos en educación.

Agradecimientos

La compilación de datos y la redacción del informe son obra de Jo Walker, y Caroline Pearce aportó información y apoyo. Asimismo, las contribuciones de varias coaliciones y redes miembros de la CME lo enriquecieron. Especial mención merecen Daniel Cara, Solange Akpo, Tungalag Dondogulam, Cathleen Sekwao, Mireille Dekoning, Janet Muthoni, Fred Mwesigye, Leslie Tettey, Helle Gudmandsen, Imad Sabi, Kjersti Mowé y Shaharazad Abuel-Ealeh.

El informe es una publicación independiente de la Campaña Mundial por la Educación (CME).

© Global Campaign for Education 2013. Todos los derechos reservados.

TABLA DE CONTENIDOS

4. RESUMEN EJECUTIVO
6. INTRODUCCIÓN: LAS DIMENSIONES DEL DESAFÍO EDUCATIVO
8. PASO 1. AUMENTAR LOS RECURSOS INTERNOS PARA EDUCACIÓN POR MEDIO DE TRIBUTOS MÁS EQUITATIVOS
14. PASO 2. SACAR EL MÁXIMO PARTIDO DE LOS RECURSOS NATURALES: ¿DE LA MALDICIÓN A LA CURACIÓN?
16. PASO 3. GASTO EQUITATIVO DE LOS RECURSOS PARA EDUCACIÓN
20. PASO 4. ENSURE TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY IN COLLECTING AND SPENDING REVENUES
24. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

Resumen Ejecutivo

La realización del derecho a la educación para todos requiere dinero: es decir, requiere inversiones suficientes y bien orientadas para las intervenciones más necesarias para conseguir que la educación de calidad está al alcance de todos, también de los más marginados. En un mundo donde los recursos están cada vez más restringidos, esto representa un desafío enorme para los gobiernos de los países con ingresos bajos y medios, que no se puede abordar sin hacer mejor y mayor uso de los recursos interiores.

En los últimos 20 años, se ha avanzado considerablemente en la mejora de oportunidades educacionales de la infancia, de los jóvenes y de los adultos analfabetos. El descenso de las cifras indicativas de la no asistencia a primaria y al primer ciclo de secundaria ha sido importante, han mejorado los índices de alfabetización entre los jóvenes, se ha reducido la desigualdad de género en educación, y más niños que nunca han completado la educación básica. Pero queda mucho por hacer: 127 millones de niños y niñas no están escolarizados, los índices de abandono siguen siendo altos, y la calidad de la educación es demasiado a menudo desastrosamente pobre – la mitad de alumnos que abandonan la escuela primaria en África no saben leer ni escribir. A nivel mundial, hacen falta 1.6 millones de docentes para poder lograr la educación primaria universal en 2015, objetivo al que se comprometieron los estados en dos ocasiones, en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y en los objetivos Educación Para Todos acordados en el Marco para la Acción de Dakar. A menudo, incluso los maestros que ejercen carecen de formación básica.

A menos que aumenten las inversiones en educación y que se formulen estrategias válidas, no será posible superar esos retos. Las cifras de niños y niñas sin escolarizar cambian lentamente pues los que todavía están excluidos son los más

LOS GOBIERNOS TIENEN LA RESPONSABILIDAD DE GARANTIZAR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE TODOS SUS CIUDADANOS, Y ELLO INCLUYE LA RESPONSABILIDAD DE FINANCIARLA.

difíciles de alcanzar: niños que viven en la pobreza, niños con discapacidad, los de las áreas rurales, algunas niñas, niños de comunidades marginadas, etc. Estos niños y niñas necesitan intervenciones específicas. La calidad de la educación es a menudo baja y el déficit de docentes capacitados enorme porque los gobiernos pretenden proporcionar educación para todos sin las estrategias y las inversiones adaptadas y necesarias para garantizarla.

Muchos gobiernos han incrementado la financiación para educación en los últimos 10-15 años; algunos, hay que decirlo, significativamente. Pero no ha sido suficiente y, en estos momentos, en plena crisis financiera, la tendencia apunta a una reducción más que a un incremento de financiación para educación. En este contexto, la ayuda a la educación básica en los países con los ingresos más bajos del mundo está decayendo, y algunos donantes cancelan completamente la financiación en países específicos. Todo ello ha contribuido a generar un déficit de \$38 billones en la financiación necesaria en el mundo cada año para conseguir que todos los niños y niñas puedan asistir a la escuela primaria y al primer ciclo de secundaria.

En definitiva, es preciso encontrar más dinero, y rápidamente. Los gobiernos tienen la responsabilidad de garantizar el derecho a la educación de todos sus ciudadanos, y ello incluye la responsabilidad de financiarla. También significa que hay que centrarse en dar al dinero disponible el mejor uso para que sea efectivo al máximo. En este informe, la Campaña Mundial por la Educación (CME) propone cuatro pasos clave para dar respuesta al reto financiero por medio del incremento de los ingresos nacionales y de un gasto de los ingresos más equitativo y efectivo:

Paso 1.

Implementar un sistema fiscal justo para aumentar los presupuestos para educación

En primer lugar, hay que tener un sistema fiscal justo. Para ello es necesario un planteamiento de impuestos progresivos, con lo que se obtendrían más ingresos de las grandes compañías multinacionales que operan en los países en desarrollo. Son muchas las grandes empresas que no pagan los impuestos que deberían en países en desarrollo. En algunos casos, los propios gobiernos de esos países en desarrollo hacen regalos innecesarios por medio de incentivos del tipo 'vacaciones fiscales'. En otros casos, grandes multinacionales y entidades individuales evaden los impuestos que deberían pagar utilizando paraísos fiscales y lagunas legales internacionales, con lo que billones en ingresos se escurren fuera de los países en desarrollo. Las compañías que obtienen ingresos en un país – sea por la localización de fábricas en el lugar o por la venta de productos – deben pagar equitativamente sus tributos. Resolver esta situación podría significar un gran aumento para educación: las exenciones fiscales en Nicaragua, por ejemplo, representan dos veces y media el presupuesto de educación primaria. En Zambia, la cantidad perdida por la evasión de impuestos corporativa es más del doble del total del presupuesto anual de educación. En Tanzania, la cantidad perdida por la evasión de impuestos podría financiar la formación de todos los docentes no cualificados de primaria, así como la formación y los salarios de más de 70.000 maestros adicionales, garantizar que cada uno de los niños y niñas en edad de escuela primaria contaran con un libro de lectura y uno de matemáticas, y construir más de 97.000 nuevas aulas.

Paso 2.

Convertir los recursos naturales en una fuente duradera de riqueza nacional

La segunda área de interés para aumentar los ingresos que podrían financiar la educación debería consistir en maximizar los ingresos procedentes de industrias extractivas en los países con abundantes recursos. Esto reviste especial importancia pues los enormes nuevos depósitos de petróleo y gas se explotan en muchos de los países que más sufren por proporcionar educación de calidad para todos, particularmente (aunque no solamente) en África. Es vital que esta riqueza nacional revierta en beneficios públicos duraderos mediante la aportación de ingresos para invertir en educación. Los gobiernos tienen la responsabilidad de conseguir que sus ciudadanos, y no sólo las corporaciones multinacionales que extraen esa riqueza mineral, obtengan beneficios. En Ghana, por ejemplo, se estima que se pierden \$36 millones cada año a través de los acuerdos comerciales que favorecen a las compañías mineras: ello bastaría para dar formación a más de un cuarto de los docentes de primaria no cualificados de Ghana. En Perú, se estima que las pérdidas acumuladas por la escasa captación de royalties mineros desde 1994 a 2006 habrían pagado cuatro años de escolarización a cada uno de los niños del casi medio millón en edad de primaria o de primer ciclo de secundaria que en la actualidad no frecuentan la escuela en Perú. Hay también casos positivos de países, como Mongolia, que se defienden del espolio de riqueza natural en recursos practicado por compañías internacionales; si esto ocurriera más a menudo habría más fondos para educación y un beneficio público duradero.

Paso 3.

Gastar los recursos más equitativamente

Una vez recaudados los ingresos, debe dárseles un uso equitativo y bien gestionado para educación. Dadas las severas restricciones aplicadas a la financiación de la educación, es vital conseguir que todos los fondos disponibles se gasten de manera justa y que concuerden con las necesidades definidas, y que repercutan al máximo en el logro de una educación de calidad para cada niño y niña y para jóvenes o adultos no alfabetizados.

Ello presupone identificar y seleccionar los vacíos más importantes para el cumplimiento de los objetivos de la Educación Para Todos, lo cual significa que el gasto tiene que combatir eficazmente la exclusión, por medio de un enfoque y fórmula del gasto público que reconozca y se centre en las desventajas y la marginación. Brasil, por ejemplo, ha desarrollado fórmulas de gasto que ayudan a remediar la pobreza. El gasto también debe contemplar y priorizar la base más amplia, con inversiones significativas en la educación en la primera infancia y en primaria y asignaciones entre los niveles de primaria, secundaria y superior teniendo en cuenta la proporción de estudiantes que progresan dentro del sistema, y procurar no gastar recursos en exceso en una educación a la que sólo puede acceder una pequeña élite. Finalmente, es necesario aumentar la inversión en calidad, prestando especial atención y reconociendo la importancia de contar con docentes profesionales bien formados y respaldados para mejorar la calidad de la educación.

Paso 4.

Hacer participar a la ciudadanía de los presupuestos y del seguimiento

Para acabar, y en estrecha conexión con los requisitos previos, hay necesidad de sistemas abiertos, transparentes y participativos de presupuestación y gasto. Hacer buen uso de los presupuestos de educación no es solamente un asunto técnico: involucrando a la ciudadanía, los gobiernos pueden conseguir que los presupuestos se destinen más efectivamente a las áreas más precisadas, y cuando los gobiernos son abiertos y responsables, aumentan las posibilidades de que los fondos se gasten eficazmente en lo que se prometió. Muchas coaliciones nacionales de la CME centran su actuación en conseguir que la elaboración de los presupuestos sea más sensible y su ejecución más transparente: algunos ejemplos de ello son Education For All Sierra Leona, National Coalition for Education Nepal, Foro Socioeducativo República Dominicana y Coalition Nationale pour l'Éducation Pour Tous Burkina Faso. Esta labor también puede tener un papel protagonista en la creación de democracias más sanas e insuflando savia nueva al pacto social entre estado y ciudadanía.

Introducción.

Las Dimensiones del Desafío Educativo

El avance realizado en muchos frentes de la educación en todo el mundo en los últimos 20 años, ha sido remarcable. El número de niños sin escolarizar ha caído considerablemente, las diferencias de género están disminuyendo y cada vez son más los niños y niñas que finalizan la educación básica. Hay 45 millones más de niños en la escuela primaria que en el año 2000, y las cifras en educación pre-primaria y en secundaria han crecido (aunque desde una base más débil) aún más espectacularmente, en 54 millones y en 94 millones respectivamente. Pero cuando quedan menos de dos años para cumplir los objetivos relativos a educación de Desarrollo del Milenio y de Educación Para Todos, y a pesar del progreso realizado, aún estamos muy lejos de hacer realidad el derecho a la educación para todos.²

Todavía hay 127 millones de niños y niñas en todo el mundo que no reciben instrucción primaria o de primer ciclo de secundaria, y la expansión y el acceso a la educación se ralentiza.³ Después de hacer avances significativos en la reducción del número de niños no escolarizados desde el inicio del siglo 21, el progreso se ha estancado virtualmente. Esta ralentización es más aguda en África – la región a la que más le queda por hacer en cuestión de aportación de educación primaria universal – donde el número de niños y niñas que no reciben educación primaria se ha mantenido durante 5 años alrededor de los 30 millones, o más de 1 de cada cinco niños en edad de escuela primaria.⁴

A nivel mundial, esto constituye un problema tanto por lo que concierne a la escolarización de los más marginados, como a lograr que no dejen de estarlo. Se ha avanzado bien poco en la reducción del porcentaje de abandono de educación primaria: el índice de abandono prematuro permanece en 25%, el mismo nivel que en el año 2000.⁵

Al mismo tiempo, con el aumento de demanda de escuela primaria y secundaria, muchos gobiernos han tenido dificultades para incrementar el acceso y mejorar la calidad simultáneamente. El resultado es que muchos de los niños que asisten a la escuela siguen sin beneficiarse de una buena educación y que muchos ni tan sólo adquieren competencias básicas de lectoescritura y aritmética, por no hablar de competencias críticas o creativas más complejas. Y a pesar de las promesas de Dakar, hay 773.5 millones de adultos analfabetos en el mundo, la mayoría mujeres.⁶

Un factor de importancia que contribuye al estancamiento del progreso hacia el cumplimiento de los objetivos en educación y de la garantía de los derechos educativos es el

déficit financiero: los gobiernos tienen la responsabilidad de proporcionar una buena educación a sus ciudadanos, pero los que intentan expandir el acceso a la educación, sin aumentos significativos de financiación, tienen serias dificultades para ofrecer educación de calidad. A nivel mundial, hay escasez crónica de docentes; en la actualidad faltan 1.6 millones de maestros sólo para impartir educación primaria universal, y un gran número de maestros que están ejerciendo no tienen formación o es muy limitada.⁷ Crear más plazas escolares sin fondos suficientes para capacitar a más docentes resulta en sistemas educativos deficientes.

Los gobiernos que intentan aportar educación para todos podrían, en mayor o menor medida, combinar los recursos interiores y las contribuciones destinadas a la ayuda. Los últimos datos indican que, a menos que se produzca un cambio radical en los lamentablemente bajos niveles de financiación procedentes de ambas fuentes, los gobiernos tendrán pocas posibilidades de superar el desafío educativo.

Tendencias de la financiación interna para educación

Una parte importante de la financiación para educación (más que nunca) se recauda a nivel nacional. Incluso en los países que precisan ayudas substanciales, los ingresos internos son el elemento más importante de la financiación de la educación: la mayoría de los 58 países con ingresos bajos y más bajos que son miembros de la Asociación Mundial por la Educación financian hasta el 80% de los costos de sus programas educativos, un porcentaje mucho más alto que hace unos pocos años.⁸

En África Subsahariana, por ejemplo, el gasto real en educación ha crecido 6% anualmente desde 2000. De los 26 países de los que hay datos disponibles en la región, el análisis de UNESCO ha demostrado que sólo la República Central de África redujo el gasto en educación, y que 18 de ellos han aumentado no sólo el gasto en educación en términos absolutos, sino también la parte de PIB destinada al gasto en educación pública. El mayor incremento se constató en Burundi, donde el gasto en educación pública pasó del 3.2% al 8.3% del PIB.⁹ En Asia y en el Pacífico no se han observado estos aumentos remarcables y hay pocos datos de Oriente Medio, pero se han registrado tendencias positivas en relación con el nivel de compromiso en América Latina.¹⁰ En Brasil, tras años de campaña activa de la Campaña por el Derecho a la Educación de Brasil, la Asamblea Nacional aprobó hace poco destinar el 10% del PIB a educación (desde el anterior 5.1%). (Esta medida todavía debe ser ratificada por el Senado y sancionada por la presidencia.)

Por término medio, los gobiernos de los países con ingresos bajos y medios están próximos al cumplimiento del objetivo mundial de asignación del 20% del presupuesto nacional a la educación, y de éste asignar por lo menos la mitad a educación básica (p.ej. 10% del gasto público total se destina a educación básica).¹¹ En Asia y en el Pacífico, el gasto medio en educación pública es de cerca del 14% del presupuesto, en los estados Árabes y en América Latina se sitúa justo por debajo del 17%, y en África Subsahariana es casi del 18%.¹²

De todos modos, a pesar del cuadro positivo en general, el gasto no está en el nivel necesario: de los 52 países con ingresos bajos y medios de los que hay datos disponibles,¹³ 12 han estado cumpliendo el objetivo del 20%,¹⁴ y si bien 11 países más están muy próximos,¹⁵ ello significa que más de la mitad deben avanzar aún más. Además hay señales preocupantes de que el aumento en el gasto experimentado en la última década pueda estar perdiendo ímpetu. En un estudio realizado por UNESCO en 18 países con ingresos bajos, siete de ellos recortaron el gasto en educación en 2009, tras el inicio de la crisis financiera.¹⁶ Una revisión del gasto en educación en la base de datos del Observatorio del Gasto Público, de 52 países con ingresos bajos y medios, muestra que el gasto en educación aumentó levemente (0.34% del PIB) entre 2008 y 2012; sin embargo, desde 2009, los países han experimentado aún mayores dificultades para aumentar el gasto, y más de la mitad han reducido el gasto como porcentaje del PIB y como porcentaje del gasto total en el periodo 2009-2012. Esto coincide con las más amplias tendencias del gasto en los MDGs en el mundo de la post crisis financiera, con un índice anual de crecimiento real del gasto en franca regresión en los últimos años, del 7% en 2009, al 3% en 2011, hasta el 1% en 2012.¹⁷

Tendencias de la financiación de donantes para educación

Con este telón de fondo, la realidad preocupante e inquietante es que actualmente los donantes están retirando la ayuda a la educación. Más aún, las áreas más necesitadas son las más perjudicadas: un informe reciente de la CME muestra que el apoyo a la educación básica está cayendo más profunda y rápidamente que a otras áreas del ámbito de la ayuda a la educación, y demuestra la tendencia de los donantes a retirar la contribución a la educación básica.¹⁸ La financiación a la educación básica está cayendo especialmente en los países con ingresos bajos: ha disminuido la ayuda en 19 países con ingresos bajos en los últimos años y algunos donantes están cancelando completamente sus operaciones en algunos de los países más pobres del planeta.¹⁹ La ayuda total a la educación se sitúa en la actualidad en los EUA\$13.5 billones, y menos de la mitad de estos se destinan a la educación básica –EUA\$5.8 billones – y sólo una parte de estos dan respaldo a la educación básica en los países con ingresos bajos que más lo precisan (EUA\$1.9 billones).²⁰ Las proyecciones del gasto indican recortes adicionales a menos que se hagan cambios serios en las políticas de donantes.

Afrontar el desafío de la financiación de la educación

Así, pues, lamentablemente, todavía falta financiación de la educación para dar satisfacción a las necesidades. Incluso cuando los países con ingresos bajos y medios aumentan el gasto, no basta para subsanar el déficit existente. Al contrario, el déficit de fondos que servirían para lograr la educación para todos, aumenta: el equipo del Informe de Monitoreo Mundial EPT hizo una revisión en 2013 de la estimación de déficit financiero mundial anual respecto de la educación básica – en EUA\$10 billones – hasta un total de EUA\$26 billones, o de \$38 billones si se incluye el primer ciclo de secundaria. Este aumento se atribuye en gran parte a una reducción en estimaciones previas del apoyo de los donantes a la educación básica.²²

La cantidad que debería aportarse parece enorme, pero ello no implica que esta financiación sea inaccesible. En comparación, \$26 billones representan menos del 5% de gasto anual en restaurantes de comida rápida,²³ o menos del 1.5% de gasto militar mundial en 2012.²⁴ Los pequeños del mundo necesitan urgentemente gobiernos que se comprometan a financiar

la educación para todos como una prioridad: si se le presta suficiente atención desde los círculos políticos, se puede subsanar el déficit financiero.

A corto plazo, esto implica a los gobiernos donantes, que deben acabar con los modelos actuales de reducción de apoyo a la educación básica en los países más pobres.²⁵ Pero, para finalizar, para que los sistemas educativos sean sostenibles a largo plazo, los gobiernos nacionales deben ser capaces de financiar de manera suficiente, equitativa y eficaz sus sistemas educativos. Más aún, la realización progresiva del derecho a la educación requerirá incrementos de la financiación. Al ser responsabilidad del estado satisfacer este derecho, se deduce que deberán contraer el compromiso, cuando sea posible, de hallar canales para aumentar los recursos.²⁶

La Campaña Mundial por la Educación (CME) propone en este informe cuatro pasos para llevarlo a cabo, dos relativos a los ingresos, y dos relativos al gasto.

En primer lugar, es necesario un **sistema fiscal justo**. Esto requiere un planteamiento de impuestos progresivos, con lo que se obtendrían más ingresos de las grandes compañías que operan en un país. Las compañías que obtienen ingresos en un país – sea por la localización de fábricas en el lugar o por la venta de productos – deben pagar equitativamente sus tributos.

En segundo lugar, los gobiernos deben centrarse especialmente en maximizar los **ingresos procedentes de las industrias extractivas**. Son muchas las razones sociales y ambientales para regular mejor esas industrias (que este documento no contempla). Pero en los países donde se extraen los recursos naturales, los gobiernos tienen un área clave de acción para conseguir que sus ciudadanos, y no sólo las corporaciones multinacionales que extraen esa riqueza mineral, obtengan beneficios. Con los enormes nuevos depósitos de petróleo y gas que se explotan en muchos países africanos, es vital que esta riqueza nacional revierta en beneficios públicos duraderos mediante la aportación de ingresos para invertir en educación.

Una vez recaudados los ingresos, debe dárseles un **uso equitativo y bien gestionado para educación**. Dadas las severas restricciones aplicadas a la financiación de la educación, es vital conseguir que todos los fondos disponibles se gasten de manera justa y que concuerden con las necesidades definidas, a fin de que repercutan al máximo en el logro de una educación de calidad para cada niño y niña y para jóvenes o adultos no alfabetizados. Ello presupone delimitar los vacíos más importantes y gastar eficazmente para combatir la exclusión y la marginación.

Finalmente, y en estrecha conexión con los requisitos previos, hay necesidad de **sistemas abiertos, transparentes y participativos de presupuestación y gasto**. Hacer buen uso de los presupuestos de educación no es solamente un asunto técnico: involucrando a la ciudadanía, los gobiernos pueden conseguir que los presupuestos se destinen más efectivamente a las áreas más precisadas, y cuando los gobiernos son abiertos y responsables, aumentan las posibilidades de que los fondos se gasten eficazmente en lo que se prometió.

A continuación, el informe aborda esos cuatro desafíos.

Paso 1.

Aumentar los Recursos Internos para Educación por medio de Tributos más Equitativos

A fin de poder proveer educación para todos, los gobiernos de los países en desarrollo necesitan más fondos, y su mayor fuente de ingresos son los impuestos. Sin los ingresos tributarios adecuados, los gobiernos no pueden esperar mantener los servicios públicos, las infraestructuras y los programas sociales, tampoco el sistema educativo. Hay pruebas irrefutables de que la capacidad de un país para lograr sus objetivos sociales y económicos está en relación directa con su capacidad para recaudar suficientes impuestos contributivos.²⁷

Actualmente, la recaudación de impuestos en los países con ingresos bajos y medios son inferiores tanto a lo que es necesario como a los niveles de países más ricos. Los países OECD recaudan un promedio del 35% del PIB en impuestos.²⁸ La mitad de los países del África Subsahariana movilizan menos del 17% de su PIB en recaudación de impuestos, y en América Latina el promedio es cercano al 19%.²⁹ En los países con ingresos bajos en conjunto, el promedio es menos del 14%,³⁰ muy por debajo del nivel mínimo del 20% considerado por la ONU el necesario para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio.³¹

Hay algunas razones estructurales que explican las bajas ratios de impuestos/PIB en los países con ingresos bajos y medios. Los países ricos pueden recaudar más impuestos porque se llevan a cabo muchas más transacciones económicas en la economía formal, donde los sistemas y los registros facilitan la recaudación de impuestos, y porque hay más personas con ingresos superiores a un umbral definido que les permite cómodamente pagar impuestos. La capacidad de las autoridades fiscales en los países con ingresos bajos especialmente puede ser escasa y dificulta la recaudación de los impuestos.

Pero a pesar de los problemas, los países con ingresos bajos y medios pueden incrementar sus ingresos, y disponer de más fondos para la realización del derecho a la educación para todos. Un modo de hacerlo consiste en implantar un sistema de tributación progresiva, abandonando los sistemas más regresivos (ver las definiciones en el Cuadro 1). Ello permitiría que se destinaran más recursos a los servicios que más ayudan a las personas pobres (p.ej. sistemas educativos públicos), en detrimento de los más ricos. Es prioritario que se consiga hacer pagar impuestos a los que tienen más poder adquisitivo: grandes compañías y personas adineradas.

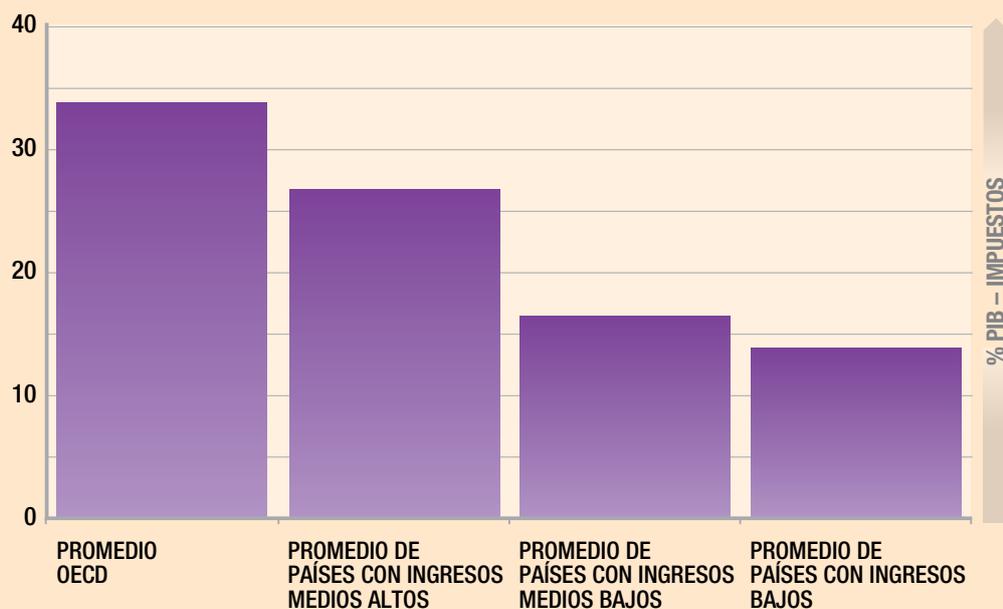


Gráfico 1. Ratio de impuestos/PIB por grupo de ingresos del país

Fuentes: Promedios de la OECD basados en la base de datos tributaria de la OECD: www.oecd.org/tax/tax-policy/oecdtaxdatabase.htm
 Otros países basados en los datos del FMI aquí: www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/030811.pdf



Gráfico 2. Ratio de impuestos/PIB en países seleccionados

Fuentes: Basados en los datos del FMI aquí: www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/030811.pdf
 o en la base de datos tributarios de la OECD (países OECD): www.oecd.org/tax/tax-policy/oecdtaxdatabase.htm

CUADRO 1. PASAR DE LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS REGRESIVOS A LOS PROGRESIVOS, PARA FINANCIAR LA EDUCACIÓN PARA TODOS.

Los sistemas tributarios pueden ser, o tienen elementos que son, 'progresivos' o 'regresivos'. Un sistema tributario progresivo es aquél que imputa un porcentaje más alto de los ingresos a las personas adineradas o a las compañías que a los que tienen menos dinero. Un sistema tributario progresivo podría, por ejemplo, confiar más en la recaudación de impuestos sobre la abundancia de recursos, las corporaciones o la propiedad que en los ingresos de los ciudadanos de a pie, o en los impuestos sobre el rendimiento con un tipo impositivo más alto para los que tienen mayores ingresos.

Con un sistema tributario regresivo, por otra parte, las personas más pobres pagan un porcentaje mayor de sus ingresos en impuestos que los acaudalados. Esto ocurriría, por ejemplo, en un sistema que dependiera mucho de los impuestos sobre el consumo o las ventas:

la adquisición de bienes básicos supone una gran proporción de los ingresos de la población pobre, por lo que pagarán una parte mayor de sus limitados ingresos en impuestos. La mayoría de sistemas tributarios del mundo son regresivos, especialmente en los países donde los bajos niveles impositivos sobre el rendimiento o las corporaciones ha llevado a la dependencia extremada de los impuestos sobre el consumo como el IVA: impuesto sobre el valor añadido (VAT).

La implantación de sistemas financieros sostenibles, que también abordan el crecimiento de los niveles de desigualdad y apoyan la aportación de servicios públicos de calidad, precisa de la consolidación de sistemas tributarios progresivos. Esto es especialmente importante en muchos países con ingresos medios, donde los modelos de desarrollo ignoran a los más pobres, mientras los más acaudalados se hacen más y más ricos. Los sistemas nacionales que consigan que la carga impositiva pase de los pobres (p.ej. disminuyendo la dependencia de los impuestos sobre el consumo como el IVA), y progresivamente a los que pueden permitirse pagar más, deberán llevar a cabo este cambio país por país, y en consonancia con el contexto.

Por el momento, un primer paso claro es aumentar la proporción de impuestos que pagan las grandes corporaciones multinacionales y utilizar la riqueza (no renovable) generada por las industrias extractivas para inversiones duraderas en educación. Este documento se centra específicamente en el cambio hacia sistemas más progresivos por medio del incremento de los impuestos que gravan a las corporaciones y a la industria extractiva.

Las compañías multinacionales no pagan su parte equitativa de tributos

Uno de los mayores problemas de los países que quieren aumentar los ingresos tributarios es el de imponer tributos a las corporaciones multinacionales. Muchas compañías no pagan los impuestos que deben en los países con ingresos bajos y medios, privándoles de unos ingresos que representan billones de dólares y que podrían usarse para construir escuelas o para pagar a los maestros. Las dimensiones del problema son enormes: según un informe de Christian Aid, los países en desarrollo pierden EUA \$160 billones al año en concepto de recaudación de impuestos a causa de las manipulaciones de las corporaciones multinacionales, mucho más de lo que reciben cada año en concepto de ayuda, y más de cuatro veces el déficit financiero mundial para educación básica y de primer ciclo de secundaria.³²

Las multinacionales están muy bien situadas para hacer uso de estructuras tributarias internacionales que les permiten evadir el pago de impuestos equitativos en los países en desarrollo. Los 'paraísos fiscales' (jurisdicciones con tasas impositivas

bajas) y la negociación de grandes exenciones tributarias o 'vacaciones' les facilitan la evasión de impuestos. Un estudio reciente de la OECD, encargado por el G20, ha revelado los subterfugios usados por las multinacionales para sacar partido a las lagunas legales y evitar el pago de impuestos, tributando tan sólo el 5% en impuesto de sociedades, mientras que los negocios pequeños locales tributan hasta el 30%.³³ La pérdida de ingresos potenciales se explica por las rebajas practicadas en las tasas del impuesto de sociedades durante los últimos 20 años.

Revertir esta situación constituiría un imprevisto positivo para el sector público, pues doblaría potencialmente el presupuesto para educación en muchos países. En Tanzania, por ejemplo, el Banco Mundial señaló que las estimaciones oficiales situaban la pérdida de ingresos anuales derivados de los incentivos fiscales alrededor del 4% del PIB en 2011.³⁴ Otro informe estimaba que los ingresos potenciales no obtenidos por el país a causa de la evasión de impuestos, de la fuga de capitales (flujo rápido de recursos y de activos fuera de un país) y de los incentivos fiscales representan un promedio de EUA \$1.07 billones al año.³⁵ Esto es superior al presupuesto total para educación de 2011, que fue de EUA \$967 millones.³⁶ Según los análisis de la CME, esos ingresos perdidos podrían haber contribuido a: solventar con creces el déficit de docentes en primaria, dando formación y salarios a 70.650 docentes adicionales y facilitando la asistencia de todos los niños y niñas a la escuela primaria con una ratio maestro-alumno de 1:35³⁷; formar a los 140.625 maestros de primaria que no están cualificados; conseguir que todos los pequeños en edad de primaria tuvieran libros de texto para lectura y matemáticas (contrariamente a lo que ocurre en la actualidad, cuando un libro es compartido respectivamente entre cuatro y dos pequeños); y construir más de 97.000 nuevas aulas.³⁸

Hay dos fuentes que posibilitan el impago de los impuestos: las reducciones fiscales ofrecidas por los países, y las elusiones fiscales practicadas por las compañías, bien legalmente explotando las lagunas legales (llamadas 'impago de impuestos'), e ilegales (llamadas 'evasión de impuestos').

¿Un regalo fiscal? Incentivos y competencia

Las corporaciones multinacionales evitan el pago de cantidades enormes por medio de los incentivos ofrecidos o acordados por los gobiernos. Un incentivo fiscal es la deducción, exclusión o exención del pago de impuestos en una localización o sector geográfico específico del país, hecho con la intención de fomentar la inversión u otras actividades económicas. Tales incentivos se dan a menudo durante un periodo específico y revisten la forma de ‘vacaciones’ fiscales (con frecuencia varios años, durante los cuales no hay obligación de pagar impuestos), o son reducciones del tipo impositivo para tipos de actividades específicas.

En los últimos años han proliferado los incentivos fiscales. En África Subsahariana, por ejemplo, en 2005 ofrecieron vacaciones fiscales el doble de países con ingresos bajos que en 1980 (80% frente a 40%).³⁹ ActionAid estima que la cantidad de dinero no reclamado a las compañías a nivel mundial por medio de exenciones del impuesto de sociedades asciende a EUA \$138 billones al año, o a casi EUA \$3 billones semanales.

En poco más de dos meses se podría subsanar el déficit mundial de financiación para la educación básica que asciende a EUA \$26 billones.

‘Competencia fiscal’ es el término que describe a los países o regiones dentro de un país que compiten entre ellos para atraer inversiones por medio de incentivos como tipos impositivos más bajos o vacaciones fiscales. Esta competencia puede involucrar a países tan interesados en conseguir inversiones que desprecien los beneficios que se deriven de ellas. Durante los últimos veinte años, la competencia fiscal ha resultado en una ‘carrera hacia atrás’ de las tasas del impuesto de sociedades en muchos países con ingresos bajos y medios (ver en el Cuadro 2 un ejemplo de lo que ha ocurrido en África Oriental).

Como ya se ha dicho, la competencia fiscal también puede producirse dentro de un país. En Brasil, la competencia fiscal entre los estados se ha vuelto tan agresiva que se ha ganado su propio término – ‘Guerra Fiscal’ – que ve a los estados compitiendo para ser más baratos que los demás con incentivos similares para atraer a las empresas. Esta ‘Guerra Fiscal’, en el modelo fiscal altamente descentralizado de Brasil, ha llevado a los estados a fijar sus propios incentivos fiscales y a establecer esa agresiva competencia entre estados. El resultado son los bajos tipos impositivos estatales. Un estudio reciente señala los efectos negativos de esta competencia con la caída de los ingresos estatales en Paraná y Rio Grande do Sul causada por la competencia fiscal.⁴⁰ Los argumentos a favor de los incentivos fiscales y de la competencia fiscal sostienen que son necesarios para atraer las inversiones extranjeras. Con todo, hay pruebas suficientes que demuestran que esos incentivos no son tan importantes como otros factores cuando se trata de decidir invertir en un país. Los estudios han revelado que una mano de obra preparada y una “infraestructura de conocimientos” constituyen incentivos mucho más atractivos para que las empresas inviertan que los tipos impositivos reducidos: es decir, bajando los impuestos y con ello la inversión en el sector educativo, es posible que los países estén frenando la inversión y al mismo tiempo empobreciendo a sus ciudadanos.⁴¹

Los inversores acogen favorablemente los incentivos, pero en muchos casos los países renuncian al flujo de ingresos sin obtener ningún beneficio neto, cuando los inversores se presentarían de todos modos. Más aún, las reducciones fiscales a las inversiones extranjeras pueden ‘desplazar’ a las compañías locales que no obtienen los mismos incentivos.

CUADRO 2. COMPETENCIA FISCAL: ¿UNA CARRERA HACIA ATRÁS PARA ÁFRICA ORIENTAL?

La Comunidad de África Oriental (EAC) – que incluye a Kenia, Tanzania, Uganda, Ruanda y Burundi – es una unión aduanera: un área de comercio libre de impuestos con un arancel exterior común. Las compañías ubicadas en cualquier país de la EAC pueden llevar sus productos a los otros países sin pagar impuestos. La competencia por la obtención de inversiones entre los países EAC resulta en la oferta de un conjunto de incentivos fiscales a las empresas extranjeras, entre ellos 10 años de vacaciones fiscales para el impuesto de sociedades, a menudo en zonas francas (EPZs), grandes reducciones en los pagos del IVA, o impuestos bajos para la importación.

Los análisis de Action Aid y la Red de Justicia Fiscal de África sugieren que esta competencia fiscal, que conduce sin duda a ‘una carrera hacia atrás’, resulta

en incentivos fiscales dolosos. Ni tan siquiera parecen efectivos: un informe de 2006 del Fondo Monetario Internacional (IMF), centrado en África Oriental, desestimaba el papel de los incentivos fiscales para atraer inversiones.

En total, Kenia, Uganda, Tanzania y Ruanda están perdiendo hasta EUA \$2.8 billones al año a causa de los incentivos fiscales y de las exenciones.

Fuentes: TJN-Africa and ActionAid ‘A Race to the Bottom: East Africa tax competition’. http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJN_Africa_1107_Concept_Note_Harmful_Tax_Competition_in_East_Africa.pdf

CUADRO 3. LOS INGRESOS PERDIDOS Y EL PRECIO DE LA EDUCACIÓN.

Las grandes pérdidas de ingresos para el sector público derivadas de los incentivos fiscales constituirían una gran diferencia en la realización del derecho a la educación para todos, según los cálculos de la CME.

El Banco de Desarrollo de África (ADB) estimó que Uganda perdió EUA \$272 millones, o por lo menos el 2% del PIB, en exenciones fiscales en 2009 y 2010.⁴² Considerando que en julio 2013, el Jefe de la Misión del IMF dijo: “Hay demasiados incentivos fiscales en Uganda y ahora mismo no son importantes para atraer la inversión”, la CME argumenta que estarían mejor gastados en educación.⁴³ Esos EUA \$272 millones equivalen a casi el total del presupuesto de educación primaria en 2012,⁴⁴ y a casi la mitad del gasto previsto para el sector educativo completo en 2013-2014: más que suficiente para que el gobierno de Uganda cumpla con el compromiso del pago de los salarios a los maestros actuales (lo cual dicen no poder permitirse actualmente) y para pagar los salarios de más de 80.000 nuevos docentes, elevando el total a más de 250.000 maestros, y el promedio a uno por 34 alumnos, con todos los niños y niñas en la escuela, en lugar de uno por más de 50 alumnos, como ocurre con las cifras de docentes actuales.⁴⁵

En Nicaragua – donde sólo tres cuartos de los niños completan la escuela primaria, y en algunas regiones un pobre 12% – el total de exenciones fiscales practicadas equivalen a EUA \$415.6 millones.⁴⁶ Esto representa más de dos veces y media la cantidad gastada en educación primaria.⁴⁷ Poco más de un cuarto del valor de las exenciones fiscales pagarían la formación previa al ejercicio de

5.000 nuevos docentes de primaria durante dos años, la formación en ejercicio de todos los maestros de primaria actuales durante cinco años, y los “Paquetes Solidarios” (mochilas con materiales escolares y zapatos) de todos los niños en edad de primaria y de secundaria en todo el país.⁴⁸

En Kenia, el gobierno ha estimado que todos los incentivos y exenciones fiscales representan alrededor de EUA \$1.1 billones anualmente⁴⁹; esto dobla con creces el presupuesto de educación primaria, que fue de EUA \$924.15 millones en 2012-2013.⁵⁰ En un país donde 1 millón de pequeños no reciben escolarización primaria, ese dinero podría pagar diez veces su inscripción escolar.⁵¹ Podría pagar la formación y los salarios de los 50.000 maestros adicionales que hacen falta en Kenia para dar educación primaria para todos los niños y niñas; 100.000 aulas nuevas, y dos libros de texto para cada niño en edad de primaria y de primer ciclo de secundaria, y aún quedarían más de EUA \$10 millones.⁵²

En Bangladesh, más del 40% de los maestros de primaria y primer ciclo de secundaria no están formados. ActionAid estima que en 2005 los incentivos fiscales en la región fueron de más de EUA \$133 millones⁵³; esto habría bastado para pagar la formación de todos y cada uno de los maestros que carecían de ella, además de poder construir casi 15.000 aulas nuevas.⁵⁴

Nota sobre las fuentes: La fuente de esos cálculos está referenciada en las notas al final. Los cálculos se basan en estimaciones de los incentivos fiscales nacionales del estudio de TJN-África, ActionAid y Oxfam.

El goteo de recursos para el desarrollo procedentes de la elusión y de la evasión de impuestos

Los gobiernos ofrecen incentivos fiscales, pero muchas compañías y personas acaudaladas van más allá y eluden proactivamente⁵⁵ los impuestos que deberían pagar, bien explotando las lagunas legales, bien actuando ilegalmente. Las lagunas legales permiten a empresas multinacionales e individuos acaudalados evitar pagar su justa parte de impuestos.

Las compañías multinacionales, que representan el 60% de todo el comercio internacional,⁵⁶ sacan partido de sus complejas estructuras y de sus múltiples ubicaciones para evitar el pago del impuesto de sociedades allá donde operan. A menudo lo hacen por medio de estructuras complejas y estableciendo sucursales donde los tipos impositivos son menores para declarar beneficios, en vez del lugar donde realmente hacen los negocios.

Algunas compañías depositan sus beneficios – que en realidad han obtenido en otros países – en los llamados ‘paraísos fiscales’ (una jurisdicción con tipos impositivos muy bajos cuando no inexistente). Según el Índice de Secreto Financiero de la Red de Justicia Fiscal, hay 73 paraísos fiscales repartidos en todo el mundo.⁵⁷ unos ofrecen ventajas a sectores específicos y otros ofrecen impuestos reducidos en general. Muchos de los más conocidos son pequeñas islas con muy poca industria, en particular territorios dependientes de la corona británica como Jersey, Guernsey y las Islas Caimán. Es menos sabido que algunos de los mayores paraísos fiscales forman parte en realidad de potencias mayores, como el estado de Delaware en Estados Unidos. En algunos casos, las jurisdicciones pueden actuar como paraísos fiscales para sectores específicos o subsectores: un ejemplo lo tenemos en Holanda, que tiene reglas excepcionalmente generosas para los propietarios de patentes y de marcas.

Los paraísos fiscales no sólo ofrecen a compañías y personas tipos de impuestos de sociedades muy bajos o inexistentes, además otorgan el velo de secreto que supone la dificultad o la imposibilidad de realizar un escrutinio adecuado de la compañía. La oscura naturaleza de la evasión de impuestos hace difícil la evaluación de sus efectos generales, pero está claro que los paraísos fiscales se usan a gran escala y que es corrosivo para el desarrollo.

La Red de Justicia Fiscal ha estimado que, a nivel mundial, por lo menos la mitad de todas las transacciones y comercio corporativos pasan por paraísos fiscales, aun cuando esas jurisdicciones representan sólo el 3% del PIB mundial,⁵⁸ y que EUA \$32 trillones podrían estar escondidos en otros países.⁵⁹ Oxfam, por su parte, ha estimado que por lo menos EUA \$18.5 trillones están escondidos en paraísos fiscales en todo el

mundo a nombre de personas acaudaladas, representando una pérdida de más de EUA \$156 billones en ingresos fiscales,⁶⁰ suficientes para acabar con el déficit de financiación de la educación más de cuatro veces.

Si bien la pérdida de ingresos afecta a todos los países, es en los países con ingresos bajos y medios donde el impacto es más devastador, por su lucha sin fin para financiar el desarrollo. La Red de Justicia Fiscal estimó que los países en desarrollo podrían estar perdiendo EUA \$189 billones al año en ingresos fiscales asociados.⁶¹ La OECD estimó que, a nivel mundial, los países en desarrollo pierden tres veces más por los paraísos fiscales de lo que reciben en ayudas cada año,⁶² mientras que el Informe de Progreso de África publicado en mayo 2013, estimó que la evasión de los impuestos priva a África de EUA \$38 billones al año.⁶³

CUADRO 4. ZAMBIA: LOS BENEFICIOS ENFRENTADOS A LA EDUCACIÓN.

El nivel de evasión de impuestos de las corporaciones en Zambia es altísimo. El gobierno estima que el país pierde un total de EUA \$2 billones anualmente a causa de la evasión de impuestos de las industrias.⁶⁴ Esto es más del doble del presupuesto de educación anual.⁶⁵

Solventar la evasión de impuestos, por tanto, significaría un gran cambio para la educación, que sigue estando crónicamente infradotada, a pesar de los compromisos políticos y financieros del gobierno (el gobierno aporta en la actualidad casi el 10% de su presupuesto para educación básica).⁶⁶ Zambia ha avanzado mucho en educación. En 2000, más de medio millón de niños y niñas en edad de primaria no estaban escolarizados, mientras que actualmente son poco más de 70.000.⁶⁷ Aún así queda mucho por hacer, especialmente respecto de garantizar educación de calidad aportando maestros en número suficiente y bien formados: a día de hoy el promedio es de un maestro para 61 alumnos en primaria. En Zambia, los sistemas que carecen de recursos se han visto puestos a prueba bajo el peso de la demanda creciente.

Detener la evasión de impuestos – también la practicada por compañías individuales – cambiaría la situación. En febrero 2013,

ActionAid reveló que las reducciones fiscales y la evasión de impuestos cometidos por Zambia Sugar, una filial de la multinacional Associated British Foods (ABF) con base en el Reino Unido, había costado al gobierno de Zambia EUA \$27 millones desde 2007. Zambia necesita 29.000 maestros adicionales para impartir educación primaria universal. La evasión de impuestos de esa sola compañía podría haber pagado la formación de casi todos ellos.⁶⁸

La reacción del gobierno de Zambia a la presión en aumento tras varios casos de evasión de impuestos de gran repercusión, en especial en el sector minero, (ver más abajo) ha sido la de anunciar que revisará los incentivos fiscales y que tomará medidas para solucionar el problema. Anteriormente había dicho también que se comprometía a hacer la educación secundaria gratuita, financiada parcialmente por los aumentos de los impuestos de la minería; la CME espera que ello sirva de ejemplo al continente africano para fiscalizar y gastar más equitativamente.⁶⁹

Fuentes: Cámara de Comercio de Zambia, Observatorio del gasto Gubernamental, Instituto de Estadística de UNESCO, ActionAid, DFID, cálculos de la CME.

Paso 2.

Sacar el máximo partido de los recursos naturales: ¿De la Maldición a la Curación?

El sector de las industrias extractivas supone grandes pérdidas para muchos países, pero también ofrece oportunidades enormes para aumentar la financiación de la educación. Naturalmente, la decisión respecto de explotar los recursos naturales y cómo hacerlo conlleva implicaciones ambientales y sociales; de todos modos, cuando ya se ha tomado la decisión, es vital que cualquier explotación de los recursos naturales produzca unos ingresos que permitan escolarizar a niños y niñas para que reciban educación de calidad. Las industrias extractivas son una parte capital de la economía de muchos países. Los nuevos descubrimientos de petróleo y gas en Ghana, Mozambique, y en varios países de África Oriental propician la creación de nuevos fondos mancomunados de financiación. Es necesario usarlos para convertir un recurso de duración limitada en uno duradero, por medio de la inversión en educación.

Para que esto ocurra, hay que poner fin a las hemorragias de ingresos procedentes de la industria minera, fuera de los países, provocadas por la evasión de impuestos. El Informe de Progreso de África declaró que los países de África ricos en minerales deben “revisar urgentemente el diseño de sus regímenes fiscales”, que se elaboraron para atraer la inversión extranjera cuando los precios de los productos básicos eran bajos, y que ya no son necesarios. El informe destacaba las actividades mineras de dos multinacionales, llevadas a cabo por compañías ubicadas en las Islas Vírgenes Británicas, en Panamá y en Gibraltar, que privaban a la República Democrática del Congo de un capital estimado en EUA \$1.36 billones, casi el doble de los presupuestos del país para educación y sanidad.⁷⁰

Al confrontarlas con los beneficios potenciales para educación, las cantidades perdidas procedentes de los ingresos de la industria minera en cada uno de los países demuestran el alcance de los recursos no explotados, que se podrían invertir en el futuro de aquéllos dando respaldo a los sistemas educativos.

En Ghana, un estudio estimaba que entre 2007 y 2009 las actividades mineras condujeron a unas pérdidas cercanas a los EUA \$36 millones por año.⁷¹ Ciertamente que la inscripción escolar es alta, pero la calidad es a menudo muy baja y la

prestación desigual en extremo. Más de 64.000 docentes de primaria no cuentan con ninguna formación;⁷² más de 1.700 escuelas públicas de primaria tienen maestros no cualificados, y 10 distritos tienen 155 estudiantes por docente de primaria con formación.⁷³ Los EUA \$36 millones perdidos cada año a través de las actividades mineras podrían pagar la formación de 18.500 maestros de primaria, y podrían conseguir que todos los maestros tuvieran formación en cuatro años.⁷⁴

En Zambia, donde el 60% de la ciudadanía todavía vive por debajo del umbral de la pobreza,⁷⁵ la evasión de impuestos practicada por las grandes compañías mineras se hizo más patente durante el auge de los precios del cobre desde 2005 hasta 2008. Los beneficios de la extracción de cobre casi se cuadruplicaron en 2005 y 2006, pasando de EUA \$52 millones a EUA \$206.3 millones, aun así los ingresos gubernamentales procedentes de los royalties se fijaron en menos de EUA \$11 millones.⁷⁶ El cobre representaba el 20% de los ingresos de exportación, pero produjo ingresos al estado valorados en menos del 0.5% del PIB. Las autoridades de Zambia culpan a la evasión de impuestos de esta discrepancia.⁷⁷ La subsiguiente toma de medidas del gobierno contra el fraude fiscal, entre ellas informes de auditorías, descubrieron que la compañía Glencore falsificaba los precios y los costos a fin de evitar declarar beneficios en Zambia, y así evitar el pago de tributos. Cinco ONGs asumieron la causa y presentaron las denuncias a la OECD contra dos compañías, lo cual culminó con la investigación por parte del gobierno del Reino Unido de las alegaciones respecto de la pérdida de ingresos fiscales procedentes de las minas de propiedad extranjera en Zambia, afirmando además que Glencore había defraudado GB £76 millones al año en impuestos de su Mina Mopani en el país.⁷⁸

Los gobiernos no sólo pueden conseguir ingresos con los impuestos sobre los beneficios de las industrias extractivas, además pueden hacerlo por medio de la imposición de royalties sobre la producción. A menudo los gobiernos desaprovechan los beneficios potenciales de los royalties impuestos a la industria minera. Guatemala y Honduras no cobran más del 1% en royalties a las industrias extractivas; en 2007, Honduras recaudó sólo el 0.1%, EUA \$283.000.⁷⁹ Christian Aid estima que Perú perdió EUA \$849 millones por haber recaudado muy pocos royalties de la minería desde 1994 a 2006.⁸⁰ Esta cantidad habría cubierto los gastos de escolarización, durante cuatro años, de cada uno de los casi medio millón de niños en edad de primaria o de primer ciclo de secundaria que en la actualidad no reciben educación en Perú.⁸¹

UNESCO estima que para 17 países ya ricos en recursos o con depósitos recientemente descubiertos, los ingresos procedentes de esos recursos podrían financiar el acceso a la primaria del 86% de los niños no escolarizados si sus gobiernos maximizaran los ingresos generados y destinaran una parte significativa a la educación. Esto equivaldría a EUA \$5 billones al año, dos veces y media la cantidad que recibieron esos países en ayudas a la educación en 2010.⁸²

Convertir los recursos naturales en educación para la ciudadanía

Algunos países dan ejemplo de cómo sacar el máximo provecho de los ingresos procedentes de sus recursos. Bolivia, Colombia y Panamá obtienen más del 40% de los ingresos gubernamentales de la fiscalización de la extracción de recursos naturales; en Venezuela es el 67%.⁸³ Algunos gobiernos africanos – entre ellos Zambia, Uganda, Suráfrica y Ghana – han iniciado, o han pasado por, el proceso de enmiendas a la legislación tributaria o a los contratos con las compañías mineras para aumentar los ingresos que recaudan de la minería. Lo hacen en parte por la presión social ejercida por los ciudadanos conscientes de que no se benefician del reciente auge de los recursos. Mongolia, por su parte, también ha expresado su rechazo a las pérdidas potenciales de los enormes nuevos depósitos de cobre en el país cancelando un tratado tributario bilateral con Holanda que permitía que las compañías canalizaran el dinero allí evitando el pago de tributos. Finalmente, el gobierno de Brasil, respondiendo a las recientes multitudinarias protestas de la población, ha presentado una ley que destina todos los royalties de los últimos campos petrolíferos descubiertos a la educación y a la sanidad (ver Cuadro 5).

En abril 2013, el gobierno de Uganda ganó una disputa largo tiempo mantenida con la Heritage Oil después del rechazo de la compañía a pagar impuestos sobre los beneficios del capital por la venta de dos áreas petrolíferas en el oeste de Uganda. Habiendo ganado la reclamación, el gobierno de Uganda recibirá EUA \$404 millones en concepto de impuestos.⁸⁴ Esta cantidad representa más de cinco veces el déficit financiero para la estrategia educativa de Uganda entre 2004-2015. Podría aumentar en dos tercios el presupuesto de educación de Uganda (EUA \$633 millones en 2012/2013), y pagar la escolarización de todos los niños que actualmente no están escolarizados, y aún quedaría bastante para incrementar el gasto por alumno en primaria en un 60%.⁸⁵

Puesto que los precios de los recursos naturales siguen en alza, y se siguen descubriendo nuevos depósitos, es crucial que se impongan y se implementen normas tributarias y de royalties transparentes. Hacerlo posibilitaría la capacidad del país para procurar educación para todos.

CUADRO 5. LA LEY DE ROYALTIES SOBRE EL PETRÓLEO GARANTIZA LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA: UN TRIUNFO DE LA SOCIEDAD CIVIL DE BRASIL.

En agosto 2013, la Campaña por el Derecho a la Educación de Brasil celebró una victoria histórica al aprobar el Congreso una nueva ley que garantizaba que los royalties sobre los últimos campos petrolíferos descubiertos se destinarían a educación y sanidad. Esta victoria fue, en parte, el resultado de la defensa realizada por la Campaña por el Derecho a la Educación de Brasil – que representa a más de 200 organizaciones y movimientos en todo el país – que se sumó a la presión política creada tras las multitudinarias protestas que exigían al gobierno que aportara nuevas respuestas políticas.

Las manifestaciones nacionales sacudieron Brasil en junio 2013. El detonante fue el aumento de las tarifas de transporte y rápidamente se extendieron las protestas para manifestar el desasosiego y el malestar generalizado por la falta de gasto público en servicios, mientras se volcaban recursos en la preparación de la Copa del Mundo FIFA 2014.

La inquietud social empujó al Presidente Rousseff a presentar un paquete de emergencia de inversión y reformas en los servicios públicos.

La nueva ley que destina todos los royalties de los nuevos campos petrolíferos descubiertos a educación y sanidad es uno de los resultados de las negociaciones sobre las dichas reformas. La ley fue aprobada en agosto 2013 y entrará en vigor en 2014. Según la resolución, el 75% de los royalties por perforación de los yacimientos en la capa conocida como 'pre-salina' que perciba el gobierno brasileño se invertirá en

educación y el 25% en sanidad. La capa pre-salina recibe este nombre porque el petróleo y el gas yacen a una profundidad de miles de metros debajo del agua, de la roca y de la sal, frente a la costa brasileña.

La Campaña por el Derecho a la Educación de Brasil se dedicó plenamente al logro del resultado conseguido, con un ejercicio de presión y defensa reivindicativa apasionada a distintos niveles. La ley es un triunfo clamoroso tanto por su objetivo general – disponer de mayor financiación para educación – como específico, garantizando que los términos del acuerdo y el tipo de ingresos asignados tienen muchas probabilidades de garantizar financiación segura y accesible para educación. Finalmente, se presionó al congreso para garantizar que se aprobara la ley. Los ingresos procedentes del petróleo contribuirán con más de EUA \$75 billones a la educación pública en los próximos 10 años.

Fuente: Información aportada por la Campaña por la Educación de Brasil. Disponible aquí: <http://www.campanhaeducacao.org.br/?idn=1176>

Paso 3.

Gasto Equitativo de los Recursos para Educación

Aumentar los ingresos internos por medio del aumento de los impuestos sólo resuelve una parte del rompecabezas financiero: también hace falta un plan de gasto que aborde el reto de expandir la educación post-primaria, que mejore la calidad, que sea equitativo, y que procure dar apoyo a los grupos marginados para darles acceso a la educación primaria. Para ello se requiere que el gasto sea suficiente, equitativo y bien administrado y que concuerde con los vacíos y los desafíos definidos.

Por lo que respecta al volumen general de financiación, la CME exhorta a los gobiernos a cumplir el objetivo reconocido internacionalmente de destinar por lo menos el 20% de sus presupuestos en educación. Pero el volumen no es el único tema: si el gasto en educación pretende servir para garantizar el derecho a la educación de calidad para todos, tiene que ser equitativo. En la práctica, este objetivo aparentemente sencillo puede que implique acciones complejas: significa que no se podrán determinar las asignaciones del presupuesto para educación sin hacer referencia a las desigualdades existentes (también respecto de la calidad). Los gobiernos se enfrentan a un desafío mayúsculo: llegar a las poblaciones profundamente desaventajadas y darles educación; en consecuencia, el logro de los objetivos de 2015 exige que se focalice más cuidadosamente en las estrategias destinadas a los grupos más marginados, y ello incluye una financiación específica.⁸⁶

La CME argumenta que los planes del gasto en educación equitativa precisan:

- Un enfoque y fórmula del gasto público que reconozca y se centre en las desventajas y la marginación.
- Un gasto que contemple y priorice la base más amplia, con asignaciones entre niveles y que tenga en cuenta la proporción de estudiantes que progresan dentro del sistema, y que invierta correctamente en educación en la primera infancia y primaria.
- Una inversión en calidad, prestando especial atención a los docentes cualificados y respaldados.

Gastar para remediar las desventajas

Las desigualdades fuera del sistema educativo causan un gran impacto en el acceso a la educación de calidad. Si bien los modelos de desigualdad varían entre países, basados en factores históricos, geográficos o económicos, las bases comunes de la desigualdad incluyen divisiones rurales/urbanas; ingresos familiares; pobreza; género; discapacidad; identidad étnica, religiosa o lingüística; y ubicación. El Informe de Monitoreo Mundial EPT ha señalado que en Senegal, los niños urbanos tienen el doble de posibilidades de asistir a la escuela que los niños rurales. En Indonesia, el índice de asistencia escolar de niños con discapacidad es inferior en sesenta puntos porcentuales a la de los niños sin discapacidad. En Guatemala, los niños de los barrios deprimidos tienen el índice de asistencia escolar más bajo.⁸⁷ Cuando esas identidades distintas se cruzan, las posibilidades de ser excluido de la educación aumentan considerablemente. En Etiopía, por ejemplo, el 88% de las mujeres jóvenes más pobres no han completado la escuela primaria, mientras que casi todos los varones ricos urbanos sí lo han hecho.⁸⁸

La cuestión, por tanto, es que el plan de gasto debe tener esto en cuenta, pero además debe remediarlo. La financiación equitativa en educación es vista a menudo como sinónimo de transferencias per cápita (a menudo, por alumno) iguales. Pero para corregir las iniquidades existentes quizá haya que emplear acciones afirmativas para los grupos marginados; cuanto mayor es el grado de desventaja, mayor debe ser el apoyo que se ofrece. Los niños rurales, por ejemplo, puede que necesiten ayuda para trasladarse a la escuela. Las áreas más pobres puede que tengan más necesidad de programas de alimentación en la escuela. Los niños con discapacidad o de minorías lingüísticas puede que necesiten recursos adicionales o maestros con formación específica.

También es crucial tener en cuenta las cifras de niños no escolarizados. Las decisiones de financiación de la educación se basan a menudo en criterios per cápita que asignan los recursos casi enteramente para reflejar las cifras de niños y niñas en la escuela. Ello puede suponer que las escuelas o distritos escolares en áreas deprimidas, donde hay más concentración de pequeños no escolarizados, estén sistemáticamente en desventaja para atraer a los niños a la escuela y conseguir que permanezcan en ella. En Kenia, por ejemplo, un estudio reciente reveló que las regiones áridas y semiáridas, que sólo albergan el 18% de los niños en edad de primaria de Kenia, pero 46% de los cuales no

están escolarizados, están sistemáticamente en desventaja por lo que respecta a asignaciones del gasto. El documento recomienda dar más peso a las cifras de niños sin escolarizar y a otros indicadores de desventaja (también a la magnitud de la pobreza) en el momento de determinar las asignaciones presupuestarias, equilibrándolo con las transferencias directas per cápita para obtener un enfoque más redistributivo de la financiación.⁸⁹

Otra forma de integrar la desigualdad en las fórmulas de financiación es mediante la descentralización extensiva de ésta: cuando los ingresos deben obtenerse a nivel local, las regiones más pobres pueden acumular desventajas por partida doble puesto que son las más necesitadas y las que tienen una base de financiación más pequeña. Las fórmulas de financiación nacional deben tenerlo en cuenta.

Hay ejemplos positivos de algunos países que se han comprometido a la reducción de la desigualdad, y que lo incluyen explícitamente en sus enfoques de financiación de la educación. Las auditorías de género o 'auditorías de inclusión' de los presupuestos para educación también son útiles para detectar las iniquidades ocultas del gasto. Asimismo es necesario que los gobiernos presenten datos desagregados y entiendan las características de los niños que están educando. Países como Brasil hacen uso explícito de asignaciones de financiación federal para rectificar las desigualdades de recursos en el país (ver Cuadro 6), que resultan en una mejor educación para todos los niños.

CUADRO 6. BRASIL: FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN PARA REMEDIAR LA DESIGUALDAD.

En Brasil, la financiación para educación busca resolver desigualdades nacionales más amplias. El gobierno federal usa una fórmula nacional para determinar la proporción de impuestos estatales que han de asignarse a la educación en el sistema de ingresos descentralizado. Esto se complementa con una fórmula de financiación educativa que pretende combatir la desigualdad en las regiones. Las disparidades de bienestar entre los estados conducen a una variedad de capacidades para movilizar recursos. El salario medio en los estados del norte como Pará, Ceará y Maranhao es menos de la mitad que en los estados ricos del sur como Rio Grande do Sul y Sao Paulo. Sin las transferencias del gobierno central a través del servicio de financiación de la educación – el Fundeb – varios estados pobres serían incapaces de aportar los niveles de gasto requeridos. Estas transferencias ascienden a cerca de un quinto del gasto estatal en educación en Ceara, llegando hasta más de un tercio en Para y Maranhao.⁹⁰

Las normas del gobierno también estipulan niveles mínimos de gasto por alumno para cada nivel educativo, con niveles más altos de financiación para las áreas rurales y los grupos desaventajados como gente indígena y brasileños negros. Si bien las transferencias no igualan el gasto – la financiación por alumno en Sao Paulo es el doble que en Maranhao – el enfoque explícito para resolver las desigualdades en la fórmula de financiación reduce significativamente la disparidad financiera.

Esas intervenciones en educación están respaldadas por el trabajo del programa Bolsa Familia en Brasil, que ayuda a escolarizar a los niños

más pobres por medio de transferencias en efectivo, condicionadas a la asistencia al centro escolar, que se dan a las familias más pobres y marginadas.⁹¹ Las diferencias por razón de riqueza en la asistencia escolar han disminuido: el promedio de años de asistencia a la escuela del 20% de niños más pobres se ha doblado – de cuatro a ocho años – desde mitad de la década de los 90. También se notan los efectos en los resultados de los exámenes: el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes de 2009 (PISA) registró un aumento de 52 puntos en las marcas de matemáticas en Brasil desde 2000, lo que equivale a superar un año académico completo y uno de los aumentos más rápidos registrados.⁹²

Muchas de esas medidas políticas han visto la luz gracias a los años de campaña de la coalición miembro de la CME de Brasil, la Campaña por el Derecho a la Educación de Brasil, que recibió el Premio Darcy Ribeiro en reconocimiento a su labor durante el proceso de formulación de Fundeb entre 2004 y 2007. La coalición nacional sigue haciendo campaña para que el Gobierno Federal se implique más plenamente en la gestión del fondo, y también aboga por un aumento del mismo, de los \$5 billones actuales a \$25 billones por año. Los recursos del 'fondo' del petróleo acordado recientemente deberían contribuir a la expansión del programa para conseguir que aumente el número de alumnos que finalizan la educación básica.

Fuentes: Beghin, N.2008, "Apuntes sobre la Desigualdad y la Pobreza en Brasil: Situación Actual y Desafíos". Brookings Institute, 2012: "Financiación para una Kenia Más Próspera y Justa: Una revisión de los desafíos y opciones del gasto público para los condados Áridos y Semiáridos escogidos.

La paradoja de la educación primaria contra la educación post-primaria

Todos los gobiernos deben decidir cuánto gastar en los distintos niveles educativos. Un modelo equitativo de mayor dimensión implicaría una concentración del gasto a nivel de primaria, donde la inscripción está más extendida. En demasiados países, sin embargo, ocurre lo contrario. Incluso cuando los índices de inscripción por encima del nivel de primaria son muy bajos, un nivel considerablemente más alto de gasto por estudiante presupone que una gran parte del presupuesto se gasta en educación secundaria o superior para una ínfima parte de la población, a expensas del grupo sensiblemente más numeroso que acaba recibiendo una educación básica de poca calidad.

Lesoto, por ejemplo, hace un gasto para educación muy desigual, con cerca del 40% del presupuesto nacional destinado a la educación superior. En un país que gasta el 12% del PIB en educación, ello resulta en enormes cantidades del gasto nacional utilizadas en un sistema de grandes becas y subvenciones que se otorgan a los alumnos de educación superior. Dado que sólo una pequeña proporción de personas ingresan en el sistema universitario, la mayoría procedentes de familias con ingresos medios y altos más que de familias con ingresos bajos, ello resulta injusto a todas luces, y refuerza las desigualdades existentes.

Por lo tanto, hacer un gasto más equitativo implica que, al ser la educación de niveles superiores más cara por alumno o estudiante (en ocasiones precisando docentes o equipamientos más especializados), debe hacerse un esfuerzo para limitar

la disparidad e invertir más en los niveles inferiores. Puede tomarse a Perú como ejemplo, donde el gasto medio por alumno es sólo 1.08 veces más elevado en el nivel superior que en el de primaria; en Nigeria, en cambio, es 20 veces superior, o en Malawi, donde el gasto medio por alumno en el nivel educativo superior es EUA \$16.334, comparado con los escasos \$57 en el nivel de primaria.⁹⁴

Un enfoque equitativo del gasto también debería contemplar la inversión en educación en la primera infancia, con vistas al aumento en el acceso: los últimos estudios han demostrado de forma convincente que la inversión en educación en los primeros años tiene efectos muy importantes para la corrección de las desigualdades.⁹⁵

No se trata, claro, de destinar todos los recursos a esos primeros niveles educativos. Con la expansión de la educación primaria, aumenta la presión para poder acceder a la educación secundaria de gran calidad, y los gobiernos deberían respaldar este espíritu facilitando el acceso. Las asignaciones apropiadas, sin embargo, se determinarán en base a las características actuales: por ejemplo, en un país donde sólo el 2% de la población llega a la educación superior, es exageradamente inicuo que perciba un tercio o más del presupuesto de educación. Si todos los alumnos alcanzaran ese nivel, en cambio, los cálculos serían otros. A día de hoy, la proporción de los presupuestos de educación para educación primaria va del 65% en Etiopía al 19% en Botswana.⁹⁶ En consonancia con los objetivos internacionales, la CME pide que cerca de la mitad de los presupuestos para educación – y un mínimo del 10% del total del gasto gubernamental – se destinen a la educación básica.

Invertir en calidad

El otro gran desafío del gasto para educación es aumentar la calidad al mismo tiempo que ampliar el acceso. Demasiados niños y niñas – la mitad de la población en escuela primaria en África, por ejemplo⁹⁷ – abandona la escuela sin haber aprendido a leer o escribir, por no hablar de la adquisición de competencias analíticas, críticas o creativas más complejas que una buena educación procurarían. La poca calidad también lleva a la repetición – por sí misma un despilfarro de recursos. 11.4 millones de estudiantes repitieron un primer grado de primaria en África Subsahariana en 2010.⁹⁸

La falta de docentes profesionales, capacitados – a menudo la falta absoluta de docentes – es una razón de peso para la falta de calidad. Con el cambio de siglo aumentó el número de niños escolarizados, los presupuestos resultaron insuficientes y los gobiernos – a menudo animados por los donantes – intentaron obtener más por menos de los maestros: contratando a personas jóvenes con poca formación y salarios bajos, escatimando la capacitación o simplemente obviándola, reduciendo salarios y condiciones, o esperando que un docente hiciera el trabajo de dos en aulas de 50 alumnos o más. Los resultados han sido desastrosos por lo que respecta a la calidad de la educación que reciben los niños en las escuelas.

Los maestros determinan la calidad de la educación que recibe un niño y cuánto aprende en la clase, y no hay otro factor más importante. Un meta-estudio de investigación realizado entre 1990-2010 reveló que la presencia y los conocimientos del maestro causaban los mayores efectos en las marcas de los exámenes de los estudiantes.⁹⁹ En pocas palabras, si el

maestro no está adecuadamente formado o si el tamaño de la clase le sobrepasa, el niño tendrá dificultades para aprender con tanta eficacia como lo hace un niño en una clase pequeña y con un maestro cualificado y competente.

En estos momentos, el Instituto de Estadística de UNESCO calcula que faltan 1.6 millones de docentes para hacer realidad la Educación Primaria Universal en 2015; incluso entre los docentes que ejercen, la falta de formación es enorme. Asimismo la distribución es seriamente inícuca: cerca del 50% de docentes de primaria en Ghana han recibido formación,¹⁰⁰ por ejemplo, pero en 1.700 escuelas de primaria en el mismo país no hay ningún profesor capacitado.¹⁰¹

Los costos de la docencia son con mucho el factor más importante de los presupuestos de educación, y por ello el aumento de los presupuestos en general debería aumentar el gasto en la docencia. Pero también es importante conseguir que se gaste el dinero apropiadamente, en apoyo y formación adecuados y apropiados, y en salarios que atraigan y retengan a los profesionales. El gasto en salarios y formación precisa que haya fuentes estables y continuas de ingresos: otra razón para que los gobiernos aumenten los impuestos para así poder financiar el gasto en educación.

Paso 4.

Garantizar la Transparencia y la Responsabilidad en la Recaudación y el Gasto de los Ingresos

El último paso para construir un sistema de financiación de la educación más justo consiste en aumentar la transparencia y la responsabilidad por medio de un sistema fiscal: desde la recaudación de los ingresos hasta la fijación de las prioridades presupuestaria y el seguimiento del gasto. El compromiso de conseguir mayores ingresos y de gastar los recursos 'justamente' debe ir de la mano con la necesidad de procesos presupuestarios más abiertos y transparentes (por lo que afecta a la recaudación y al gasto) que impliquen activamente a las organizaciones representativas de los intereses de los pobres o marginados.

Admitir que las recaudaciones tributarias (también las que proceden de multinacionales y de industrias extractivas) son recursos *proprios* de la ciudadanía, tendrá un papel crucial en la creación de una democracia más sana y un sentido de responsabilidad compartida para conseguir dinero y usarlo correctamente para darles apoyo. Ello constituirá un incentivo a la participación social en el proceso político, que podrá presionar para que el gasto gubernamental sea más efectivo, más responsable y mejor gestionado. En el sector educativo, la participación ciudadana podrá conseguir que se haga un uso apropiado de los fondos para las prioridades, así como procurar garantizar que se gaste el dinero como se prometió y luchar contra la corrupción.

El gasto eficaz en educación presupone el escrutinio público de y la participación en todas las fases del proceso, en todos los niveles de gobierno, del local al nacional. Para que los ciudadanos de a pie determinen si los recursos disponibles para educación se gastan en concordancia con sus necesidades y prioridades, deben contar con suficiente información, accesible y comprensible para todos, acerca de propuestas, decisiones y efectos que tendrán. Ello debe conseguirse por medio de una mayor transparencia y apertura en cada una de las fases, entre ellas la recaudación de ingresos, la elaboración del presupuesto y su ejecución.

Recaudación de ingresos y elaboración del presupuesto

El presupuesto elaborado por un gobierno indica las prioridades del gobierno y también el modo en que el gobierno pretende tomar decisiones acerca del uso de los limitados recursos disponibles para educación. Estas decisiones tienen un gran efecto en las oportunidades educativas de los niños, de los jóvenes y de los adultos. Es vital conseguir, cuando concurren distintas demandas, que no se ignoren las necesidades de la población pobre, en especial porque a menudo no está organizada y no tiene voz en los debates políticos. La participación de las coaliciones de la sociedad civil en esos procesos presupuestarios, como representantes de esos grupos marginados, es crucial para conseguir dar voz a todos en el proceso de toma de decisiones.

Las decisiones tomadas a puerta cerrada suelen favorecer a los más poderosos, o a los más visibles, a expensas de la población marginada. En ocasiones los gobiernos no alcanzan a comprender las necesidades reales sobre el terreno en todo el territorio nacional. El modo más efectivo para conseguirlo es hacer procesos presupuestarios participativos, para que los ciudadanos puedan dar orientaciones en las decisiones para el gasto en educación. Los gobiernos deberían, por lo menos, consultar al parlamento y a la sociedad civil – por ejemplo por medio de estructuras como el Grupo Educativo Local o una consulta a la sociedad civil – sobre los puntos clave del ciclo presupuestario.

Muchas organizaciones están implicadas en el seguimiento de los presupuestos de sus gobiernos a fin de prevenir la corrupción y de garantizar que los fondos se destinen apropiadamente y se utilicen con eficacia. Las coaliciones nacionales que forman parte de la Campaña Mundial por la Educación ya están jugando un papel muy importante en el seguimiento del gasto en educación (ver Cuadro 7). Algunas organizaciones de la sociedad civil también han empezado a participar en el seguimiento de la recaudación de los ingresos en la elaboración del presupuesto. Definir las nuevas fuentes potenciales de financiación que podrá gastarse en áreas específicas para el bien social es un papel crítico que debe jugar la sociedad civil. De modo que mientras se aboga por la recaudación de mayores ingresos procedentes de los impuestos o de las industrias extractivas, es importante que las organizaciones de la sociedad civil articulen claramente que deben servir para aumentar el gasto en bien social, como educación para los más pobres (y procurar que se tomen medidas para que los fondos dejen de llenar los bolsillos de los funcionarios corruptos).

Sin saber cuántos ingresos se captan ni de dónde provienen, es más difícil que la gente haga propuestas sobre cómo debería gastarse el dinero. Para ello hace falta que la información se difunda generosamente, no sólo por lo que respecta a ingresos recaudados sino también a ingresos no percibidos, por ejemplo a través de incentivos fiscales o exenciones a las grandes compañías mineras o a individuos. Ello puede fomentar la implicación de la ciudadanía en la elaboración de un sistema de recaudación de ingresos, y la determinación de quién debería pagar por qué en un sistema justo.

Cuando los grupos de la sociedad civil dispongan de información sobre cómo incrementar los ingresos fiscales más equitativamente (con inclusión de multinacionales e industrias extractivas), y hayan desarrollado sugerencias concretas sobre cómo estos ingresos podrían poner fin a la carencia de servicios clave para los pobres y marginados, se establecerá el poder positivo de los impuestos para el desarrollo y como agente democratizador de la democracia.

Ejecución del presupuesto

Cuando se han determinado los presupuestos, los ciudadanos deben tener conocimiento de las asignaciones presupuestarias a fin de ser capaces de pedir a sus gobiernos que cumplan sus compromisos. Esto puede hacerse por medio de iniciativas del tipo ‘presupuesto de los ciudadanos’ (una versión no técnica y simplificada del presupuesto en el lenguaje de la calle). Como mínimo, los países tienen que publicar todos los documentos clave del presupuesto y un desglose general de todos los ingresos y gastos del gobierno. A menudo son las mismas organizaciones de la sociedad civil las que asumen la responsabilidad de difundir la información sobre el presupuesto y el gasto (ver más abajo algunos ejemplos del movimiento de la CME), pero es necesario que los gobiernos sean transparentes y abiertos para que aquéllas puedan acceder a la información.

CUADRO 7. EL TRABAJO PRESUPUESTARIO DE LA CAMPAÑA MUNDIAL POR LA EDUCACIÓN EN ACCIÓN

Muchos miembros de la Campaña Mundial por la Educación (CME) llevan a cabo la defensa y el seguimiento del presupuesto como núcleo central de su labor. Desde 2009, la CME y sus asociados regionales (ANCEFA, ASPBAE, CLADE, Oxfam, ActionAid, Education International y ACEA) han dirigido el Fondo Educativo de la Sociedad Civil (CSEF), financiado por la Asociación Mundial por la Educación (GPE) y por el gobierno de Australia. El CSEF da apoyo a las coaliciones educativas nacionales de la sociedad civil en los países con más bajos ingresos para que realicen actividades de promoción y reivindicación con inclusión de las relativas a presupuestos. Algunos ejemplos de defensa del presupuesto:

En Sierra Leona, **Educación Para Todos Sierra Leona (EPT-SL)** sensibilizaron al parlamento y al público en general sobre las limitadas asignaciones presupuestarias previstas por el gobierno para educación por medio de varias actividades de promoción, entre ellas la convocatoria de reuniones en colaboración con otras CSOs y Comités de Distrito de Supervisión del Presupuesto, la colaboración directa con representantes parlamentarios, y la publicación y el análisis del presupuesto de educación desde 2005 a 2011. Se centraron especialmente en la pobre financiación para los salarios de los docentes. Todo ello contribuyó a que se aumentara el presupuesto de educación y a que se acordaran mejoras salariales para los maestros.

La **Coalición Nacional por la Educación (NCE)** – Nepal, realizó una campaña pública exigiendo al gobierno que aumentara el gasto para educación hasta el 20% del total del presupuesto. Presentaron la campaña con una manifestación en las calles, hicieron campaña en los medios y realizaron una sesión masiva de firmas en las demandas de la campaña. El gobierno posteriormente aumentó el

gasto en educación del 16% al 17.1% del presupuesto.

En la República Dominicana, el **Foro Socioeducativo República Dominicana** gestiona el proyecto Observatorio del Presupuesto de Educación. Su “Boletín Observatorio de la Educación” de publicación regular, presentado en 2011 y que incluye análisis de los presupuestos de educación, se difunde ampliamente al gobierno, a la sociedad civil, a los padres, a los maestros, a los medios y a las organizaciones internacionales. Por medio del Observatorio de la Educación, el Foro ha unificado el llamamiento al gobierno para que cumpla con el compromiso adquirido de gastar el 4% del PIB en educación. El Ministerio de Educación escribió al Foro y declaró que “sin ninguna duda” las actividades de seguimiento como el Observatorio de la Educación constituirían “contribuciones reales al contenido del debate en los temas educativos.”

En Burkina Faso, la **Coalición Nacional por la Educación para Todos** empezó por concienciar sobre el efecto que las decisiones del gasto en educación tenían sobre el género e influyó para que fueran más sensibles al género. Por medio de la elaboración de un informe presupuestario sensible al género que se presentó a ministros y parlamentarios, consiguieron que los efectos de las decisiones del presupuesto para educación de niñas y mujeres fueran tomados en cuenta cuando se tomaran decisiones políticas. Por último, en las sesiones mantenidas consiguieron que el Ministerio de Educación se comprometiera a elaborar presupuestos para educación participativos y sensibles al género.

Para más información, visiten www.campaignforeducation.org/en/building-the-movement/civil-society-education-fund.

Transparencia internacional y apoyo a la capacidad de recaudar impuestos

Este intercambio transparente de información a nivel nacional debe encontrar reflejo a nivel mundial en el sistema tributario internacional. El sistema actual es opaco y oscuro; permite que billones de dólares de recursos públicos salgan de los países con ingresos bajos y medios. La evasión de impuestos cometida por las corporaciones multinacionales se produce y es posible por la falta de transparencia en los informes de cuentas que presentan. Es casi imposible detectar si están pagando los impuestos debidos en los lugares correctos, por lo oscuro de sus cuentas y balances que dejan a los gobiernos en penumbra, sin saber a ciencia cierta si están recibiendo el justo pago tributario de las compañías que operan dentro de sus fronteras. La transparencia real y total en todos los países sería un elemento disuasorio de peso para las compañías que actualmente desvían sus beneficios a paraísos fiscales. En fin, facilitaría a las autoridades fiscales de los países en desarrollo la detección de irregularidades.

Los intentos gubernamentales por rastrear – y recuperar – lo que se les adeuda se ven aún dificultados por la falta de capacidad de muchas autoridades fiscales de revisar los voluminosos datos para actuar contra la evasión fiscal. Los acuerdos multilaterales sobre tributos facilitarían extraordinariamente el asunto, pues no sería necesario que cada gobierno negociara acuerdos tributarios bilaterales con cada país. Asimismo debería invertirse en sociedades entre países, en asistencia técnica y en el intercambio de experiencia y conocimiento, fomentando la transferencia de saber y tecnología para incrementar la recaudación fiscal en muchos países.

Mejores niveles de transparencia internacional servirían también para poner a disposición de la sociedad civil la información relevante. Ello daría a la sociedad civil poder para pedir cuentas a sus gobiernos y para conseguir que las compañías pagaran sus impuestos y que ese dinero se usara para financiar servicios públicos como la educación.

Conclusiones y recomendaciones

Muy a pesar del reconocimiento, hecho hace ya más de 60 años, de que todas las personas del planeta tienen derecho a la educación, y de las promesas, hechas casi 15 años atrás, de que los gobiernos procurarían la educación de calidad necesaria para hacer realidad este derecho, estamos todavía muy lejos de conseguir la educación para todos. Se ha progresado, pero garantizar una educación de calidad para todos y cada uno de los niños y niñas en este mundo – también para los 127 millones que no reciben ningún tipo de educación – conlleva un aumento significativo de la inversión. Todavía necesitamos EUA \$38 billones al año para acabar con el déficit financiero en educación a la primera infancia, primaria, primer ciclo de secundaria y educación básica de adultos.

Las buenas noticias son que esta financiación es posible. Incluso en un contexto de incertidumbre económica, se pueden hallar fuentes de financiación estables y seguras para la educación a nivel nacional, y deben hallarse si los estados quieren cumplir su deber de respetar, proteger y realizar el derecho a la educación. Lo que hace falta es un sistema tributario más justo, donde las grandes compañías paguen la parte que justamente les corresponde, y donde los recursos naturales se conviertan en beneficios duraderos para todos los ciudadanos financiando sistemas públicos de educación. Al mismo tiempo, se puede sacar aún más partido a los recursos por medio de un diseño de fórmulas del gasto que objetiven las desigualdades y que aumenten la calidad (dando atención especial a los docentes profesionales), y consiguiendo la transparencia y la apertura necesarias para que los ciudadanos puedan supervisar los ingresos, los presupuestos y el gasto.

La mayor toma de conciencia de la ciudadanía y la presión ejercida en pos de la justicia fiscal, ilustrada crudamente por los casos mundiales de evasión de impuestos, han transformado un asunto marginal en tema de titulares. La transparencia y los impuestos son puntos regulares de las agendas en los debates internacionales y también en las cumbres del G20 y G8, y las revisiones tributarias nacionales ya son comunes. En este contexto, la Campaña Mundial por la Educación hace un llamamiento para centrarse seriamente en la recaudación y gasto equitativos de los ingresos a fin de aportar los fondos necesarios para hacer realidad el derecho a la educación.

Los gobiernos nacionales de los países en desarrollo deberían:

- Asignar un mínimo del 20% de los presupuestos nacionales a educación, y garantizar que al menos 50% de éste se destina a educación básica, con un porcentaje mucho más alto cuando sea necesario (p.ej. donde todavía hay falta de calidad y acceso, y pocos niños que progresan más allá del nivel de primaria).
- Empezar a elaborar sistemas fiscales más progresivos, que puedan utilizar los mayores recursos para apoyar la Educación Para Todos, y reducir la desigualdad en la sociedad; ésta debería ser una prioridad especial en muchos países con ingresos medios.
- Revisar los acuerdos sobre impuestos y royalties en el sector de los recursos naturales, garantizando a los gobiernos beneficios nacionales a través de la recaudación. Contabilizar por separado y de forma transparente los ingresos obtenidos, y dedicar un porcentaje significativo a la educación, pues es esencial para diversificar la economía y evitar la maldición de los recursos.
- Revisar las exenciones tributarias, analizando el impacto en los ingresos gubernamentales y tener en cuenta la relación entre beneficios y pérdidas posibles para la educación (con inclusión del futuro impacto económico de la educación) y otros sectores. Los incentivos fiscales deberían ser limitados, y los ingresos obtenidos deberían destinarse a educación y otros servicios sociales esenciales.
- Financiar y autorizar a las administraciones fiscales para que verifiquen los impuestos de las compañías y determinen cuándo estos no se pagan equitativamente.
- Desarrollar fórmulas y métodos de financiación centrados en los niños no escolarizados, y compensar las desventajas por medio de financiación ponderada.
- Revisar las propuestas presupuestarias y el gasto con respecto al impacto diferencial en niñas y mujeres y otros grupos desaventajados, por medio de auditorías de género y de inclusión. Asignar partidas presupuestarias específicas para satisfacer las necesidades de los grupos desaventajados cuando sea necesario.
- Desarrollar planes presupuestados para el personal docente, pactados con los parlamentos y la sociedad civil, para acabar con el déficit de docentes formados, y distribuirlos equitativamente e integrar esos planes en los del gasto para educación.

- Abrir los procesos de planificación y presupuestos a las organizaciones de la sociedad civil, con inclusión de sindicatos de docentes, por ejemplo por medio de la participación en grupos oficiales gobierno/asociados del sector de la educación (p.ej. Grupos Educativos Locales).
- Informar regularmente y con transparencia de los presupuestos y del gasto en educación, aclarando las asignaciones a nivel de distrito/provincia y local, para que las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil puedan rastrear el gasto.

La comunidad internacional debería:

- Pactar nuevas normas internacionales para evitar la evasión de impuestos, haciendo hincapié en la necesidad de que los países en desarrollo reciban los impuestos que les corresponden.
- Pactar nuevas normas y acciones coordinadas para mejorar la transparencia fiscal a nivel mundial, garantizando que las contabilidades de las compañías multinacionales son públicas y que la información está disponible sin dilación para que los países en desarrollo puedan verificar y valorar las obligaciones fiscales en su jurisdicción.
- Dar apoyo a la capacidad y actividad de los medios y de la sociedad civil para monitorear y participar en las decisiones de recaudación de ingresos, de elaboración de presupuestos y de ejecución de los mismos.

Las organizaciones de la sociedad civil deberían:

- Procurar un debate público sobre los incentivos fiscales ofrecidos y otras negociaciones hechas con las compañías multinacionales.
- Pedir cuentas a las compañías por los ingresos que escatiman a la educación por medio de la evasión de impuestos o de tratos especiales con el gobierno.
- Representar a la ciudadanía y ser su voz en los debates sobre las prioridades del gasto en educación y en los procesos formales de elaboración de los presupuestos, prestando atención especial a la equidad y la calidad.
- Llevar a cabo revisiones de los presupuestos y del gasto de la educación por lo que respecta al impacto sobre la equidad y las poblaciones marginadas.
- Rastrear el gasto en educación y responsabilizar a los gobiernos de las promesas de gasto.

- 1 In 2000, there was estimated to be 102 million children out-of-school. In 2013, there was 57 million. Hence, another 45 million are now in school than in 2000. Based on UNESCO data here: <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/fs-25-out-of-school-children-en.pdf>
- 2 The Education for All (EFA) goals are six internationally agreed education goals aim to meet the learning needs of all children, youth and adults by 2015, an overview of the goals are available here: <http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-all/efagoals/>. The Millennium Development Goals (MDGs) meanwhile aims to ensure all children are in primary school by 2015, more details here: <http://www.un.org/millenniumgoals/education.shtml>
- 3 UNESCO Institute of Statistics – online tables <http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/tableView.aspx>
- 4 June 2013 UNESCO policy paper 09: 'Schooling for millions of children jeopardised by reductions in aid'. Available here: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002211/221129E.pdf>
- 5 UNESCO 2011 Global Monitoring report: The hidden crisis: Armed conflict and education. Highlights available here: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/pdf/gmr2011-highlights.pdf>
- 6 UNESCO Institute of Statistics (2013)– Fact Sheet Adult and Youth Literacy, September 2013
- 7 Global Campaign for Education (2012); Every Child Needs a Teacher: Closing the Trained Teacher Gap
- 8 Taken from the Global Partnership for Education website, accessed June 2013 here: <http://www.globalpartnership.org/who-we-are/partners/donors/>
- 9 This is based on a sample of 26 countries with data available from 2000-2008 UNESCO Institute of Statistics, 2013. Financing Education In Sub-Saharan Africa: Meeting the Challenges of Expansion, Equity and Quality http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/Finance_EN_web.pdf
- 10 P. Rose et al (2012) EFA Global Monitoring Report 2012: youth and skills, putting education to work, UNESCO.
- 11 It is an agreed international benchmark for developing countries to spend 20% of total government budgets to be spent on education. It is widely agreed that at least 50% of education budgets should be allocated to basic education, which would amount to 10% of the overall government budget being spent on basic education.
- 12 P. Rose et al (2012) EFA Global Monitoring Report 2012: youth and skills, putting education to work, UNESCO.
- 13 This is based on analysis from a new accountability online data 'portal', 'Government Spending Watch'. This has information of budgets from 52 countries available to CSOs to track their governments expenditure towards meeting the MDGs (where data is available).
- 14 Benin, Burundi, Côte d'Ivoire, Djibouti, Ethiopia, Madagascar, Mali, and Senegal. Honduras, Moldova, Nicaragua, and Vanuatu.
- 15 Bhutan, Comoros, Kenya, Kiribati, Malawi, Mozambique, Nepal, the Solomon Islands, Tanzania, Tonga and Zambia
- 16 UNESCO 2011 Global Monitoring report: The hidden crisis: Armed conflict and education. Chapter 2: Financing EFA. Highlights available here: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/pdf/gmr2011-highlights.pdf>
- 17 Government Spending Watch: http://www.governmentspendingwatch.org/images/pdfs/GSW-Report-Progress-at-risk-MDG_160513.pdf
- 18 See the GCE 2013 Education Aid Watch report, available on the GCE website <http://www.campaignforeducation.org/en/resources>
- 19 Ibid.
- 20 June 2013 UNESCO policy paper 09: 'Schooling for millions of children jeopardised by reductions in aid'. Available here: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002211/221129E.pdf>
- 21 UNESCO (2013). Policy Paper 06. Education for All is affordable – by 2015 and beyond. Paris. Pg. 1.
- 22 See the GCE 2013 Education Aid Watch report, available on the GCE website <http://www.campaignforeducation.org/en/resources>
- 23 Global fast food restaurant revenue estimated as \$526 billion by IBISWorld Market Research, see <http://www.ibisworld.com/industry/global/global-fast-food-restaurants.html>; accessed August 2013.
- 24 World military expenditure totalled 1.75 trillion in 2012 – Stockholm International Peace Research Institute, http://www.sipri.org/media/pressreleases/2013/milex_launch, accessed August 2013
- 25 See GCE (2013) Education Aid Watch 2013.
- 26 In fact the 1966 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) states "to take steps, individually and through international assistance and cooperation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving the full realisation of the rights recognised in the present Covenant, by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures". Italics added.
- 27 See N. Brooks and T. Hwong, The Social Benefits and Economic Costs of Taxation: A Comparison of High- and Low-Tax Countries (Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives, 2006).
- 28 OECD (2012), "Total tax revenue", Taxation: Key Tables from OECD, No. 2. doi: 10.1787/taxrev-table-2012-1-en
- 29 Source: OECD/ECLAC/CIAT (2012), Revenue Statistics in Latin America, OECD Publishing. Statlink: <http://dx.doi.org/10.1787/888932691194>
- 30 IMF (2011) Revenue Mobilization in Developing Countries <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/030811.pdf>
- 31 What Will It Take To Achieve the Millennium Development Goals? An International Assessment, UNDP, June 2010,
- 32 Christian Aid (2009): False Profits: Robbing the Poor to Keep the Rich Tax-Free,
- 33 OECD (2013), Addressing Base Erosion and Profit Shifting, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264192744-en>
- 34 Taken from a World Bank blog, accessed June 2013, available here: <http://blogs.worldbank.org/africacan/is-tanzania-raising-enough-tax-revenue>
- 35 This is the mean taken from estimates ranging from \$847 million – \$1.29 billion in the following report: Tanzania Episcopal Conference (TEC), National Muslim Council of Tanzania (BAKWATA) and Christian Council of Tanzania (2012) "The One Billion Dollar Question: How Can Tanzania Stop Losing So Much Tax Revenue?"
- 36 Taken from the Government Spending Watch database: www.governmentspendingwatch.org
- 37 Tanzania's teacher "gap" can be calculated (on the basis of primary school age population) as approximately 39,200 teachers to take the pupil-teacher ratio to 40:1.
- 38 These calculations are based on the following cost estimates/sources. Costs based on DFID costs of \$1.032 per year to train a primary school teacher, \$2.50 per textbook, and \$6,700 per classroom constructed. Available <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpubacc/1695/1695we02.htm#note14> or <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpubacc/writev/594/m01.htm>
- Teacher gaps, trained teacher numbers and textbook numbers based data from UNESCO Institute of Statistics database, <http://stats.uis.unesco.org/>, accessed July 2013. Teacher salary based on the Tanzania Teacher Union requests of TSh500,000 (\$300) per month.
- 39 IMF (2011) Revenue Mobilization in Developing Countries <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/030811.pdf>
- 40 Tax Justice network, Tax Justice Focus: Third Quarter 2009, Volume 5 issue 1: Internal Tax Competition and the promise of Tax reform in Brazil, Luis Flávio Neto. Available here: http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJF_5-1.pdf
- 41 See e.g. N. Jensen (2011) 'Fiscal Policy and the Firm: Do Low Corporate Tax Rates Attract Multinational Corporations?', Comparative Political Studies 2012 45:1004
- 42 TJN-Africa and ActionAid (2012) 'A Race to the Bottom: East Africa tax competition'. http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJN_Africa_1107_Concept_Note_Harmful_Tax_Competition_in_East_Africa.pdf
- 43 IMF Chief quote is based on a newspaper article from All Africa. Uganda: IMF Chief Advises Uganda Govt to Dump Tax Exemptions. Accessed July 2013 here: <http://allafrica.com/stories/201307090332.html>
- 44 According to the www.governmentspendingwatch.org portal in current US\$ 2012 spending on primary in current dollars was US\$278 million. While Uganda's planned expenditure for 2013/14 is US\$1.6 trillion, equivalent to US\$616 million – information from Ugandan national education coalition.
- 45 This calculation was worked out using the following sources: According Uganda Education Sector Plan 2004-2015, the 2013-2014 planned expenditure in primary sector is Ug Sh770 bn (\$302m). The amount needed to meet current pay claim is approx. Ug Sh 200bn (\$77m); based on the salary cost for new teachers of Ug Sh500,000 (\$194) per month.
- 46 Based on a calculation used in 'Owning Development', Oxfam Research Report, September 2011. <http://www.oxfam.org/sites/http://www.oxfam.org/files/rr-owning-development-domestic-resources-tax-260911-en.pdf>
- 47 Actual spending on primary education in 2011 = \$163.59: Government Spending Watch website, www.governmentspendingwatch.org, accessed July 2013
- 48 Calculations based on actual costs of these elements being financed through a World Bank loan: see World Bank (2011) Project Appraisal on a Proposed Credit in the amount of SRD 15.8 million to the Republic of Nicaragua for the Second Support of the Education Sector Project.
- 49 TJN-Africa and ActionAid (2012) 'A Race to the Bottom: East Africa tax competition'. http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJN_Africa_1107_Concept_Note_Harmful_Tax_Competition_in_East_Africa.pdf
- 50 Government Spending Watch website, www.governmentspendingwatch.org, accessed July 2013
- 51 Out of school children from UNESCO Institute for Statistics, <http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/tableView.aspx>, accessed July 2013. Unit cost per primary school child from DFID <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpubacc/1695/1695we02.htm>.

- 52 Calculations were made using the following sources. Teacher gap calculations (using 40:1 PTR) and student numbers from UNESCO Institute for Statistics, <http://stats.uis.unesco.org/>, accessed July 2013. Teacher training, classroom construction and textbook unit cost from DFID <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpubacc/1695/1695we02.htm>, average teacher salary cost for diploma / graduate teacher from Kenya Teaching Service Commission, Circular No 21/2012 on new salary scale, <http://www.tsc.go.ke/index.php/downloads/finish/32-news/344-re-alignment-of-teachers-salary/0>
- 53 ActionAid, (2013), Give us a Break: How Big Companies are Getting Tax-Free Deals. http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/give_us_a_break_-_how_big_companies_are_getting_tax-free_deals_2.pdf
- 54 Calculation based on the following sources. Teacher numbers and training levels using data from UNESCO Institute for Statistics, <http://stats.uis.unesco.org/>, accessed July 2013. Teacher training cost based on the upper end of the DFID estimate (\$150 per year), from <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpubacc/writev/594/m01.htm>.
- 55 Tax 'dodging' is a term which is deliberately vague used to encompass both 'avoidance' (legal) and evasion' (illegal) as there are many grey areas
- 56 http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=139
- 57 It should be noted that the exact number of 'tax havens' is up for debate and different organisations have different estimates. The Tax Justice network's estimate is higher than many others: they sometimes calls tax haven 'secrecy jurisdictions' and have a graduating scale of agreeing on what is classified as a tax haven. Either way, they have identified 73, more details are available here: <http://www.financialsecrecyindex.com/>
- 58 J. Christensen and R. Murphy (2004), "The social irresponsibility of corporate tax avoidance: Taking CSR to the bottom line," available here: http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Development_Journal_-_CSR_to_the_Bottom_Line_-_SEP-04.pdf
- 59 Tax Justice Network (2012), The Price of Offshore Revisited, available at http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price_of_Offshore_Revisited_120722.pdf
- 60 Figures published by Oxfam in May 2013, available on the website here: <http://www.oxfam.org.uk/blogs/2013/05/tax-haven-cash-enough-to-end-extreme-poverty>
- 61 Tax Justice Network (2012), The Price of Offshore Revisited, available at http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price_of_Offshore_Revisited_120722.pdf
- 62 Quoted in the Guardian, accessed July 2013: <http://www.theguardian.com/commentisfree/2008/nov/27/comment-aid-development-tax-havens>
- 63 Africa Progress Report 2013: "Equity in Extractives Stewarding Africa's Natural Resources for All" <http://africaprogresspanel.org/en/publications/africa-progress-report-2013/>
- 64 Based on a briefing from the Zambia Government on a chamber of commerce report, copy of press available here: <http://www.bloomberg.com/news/2012-11-25/zambia-says-tax-avoidance-led-by-miners-costs-2-billion-a-year.html>
- 65 Based on the 2012 education budget in current US\$ which was US\$957.51. Data from the Government Spending Watch website, www.governmentspendingwatch.org, accessed July 2013
- 66 Currently the government is giving 8.9% of their 2012 budget to primary education: exceptionally close to the 10% recommended benchmark on primary school and is one of only 11 countries identified as close to it. Government Spending Watch website, www.governmentspendingwatch.org, accessed July 2013
- 67 Based on the UNESCO Institute of statistics (UIS) data
- 68 Calculations were made using the following sources. Teacher gap calculations and student numbers from UNESCO Institute for Statistics, <http://stats.uis.unesco.org/>, accessed July 2013
- 69 This was based on a commitment made pre-financial crisis when the idea of a windfall tax on mining was mooted in light of record copper profits, which was then not realised as profits dropped. GCE is keen to see this re-vitalised in light of new developments. Information from: UNESCO (2009) Background paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2010: Reaching the marginalized The Impact of the Financial Crisis on Fiscal Space for Education Expenditure in Africa <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001868/186832e.pdf>
- 70 Africa Progress Report 2013: "Equity in Extractives Stewarding Africa's Natural Resources for All" <http://africaprogresspanel.org/en/publications/africa-progress-report-2013/>
- 71 DanWatch and Concord: "Golden Profits on Ghana's Expense- An example of incoherence in EU policy"
- 72 UNESCO Institute for Statistics database, accessed July 2013
- 73 World Bank (2012) Project Appraisal Document on a GPE Fund Grant in the amount of USD \$75.5 million to the Republic of Ghana.
- 74 Based on World Bank / GPE costings of \$15.56m to train up to 8,000 untrained teachers to the standard of the Untrained Teacher Diploma in Basic Education (UTDBE). World Bank (2012) Project Appraisal Document on a GPE Fund Grant in the amount of USD \$75.5 million to the Republic of Ghana.
- 75 World Bank country statistics. Accessed July 2013 <http://go.worldbank.org/HTJRS2C080>
- 76 Christian Aid, 2009: "Breaking the Resource Curse" <http://www.christianaid.org.uk/Images/breaking-the-curse.pdf>
- 77 Financial Times article, accessed July 2013 here: <http://www.ft.com/cms/s/0/93b47d9a-b196-11e2-b324-00144feabdc0.html#ixzz2ZCQmREZ4>
- 78 Article from Guardian, accessed July 2013 here: <http://www.guardian.co.uk/business/2011/apr/17/glencore-denies-copper-tax-allegations>
- 79 C. Kumar (2009) Undermining the poor: mineral taxation reforms in Latin America, Christian Aid
- 80 C. Kumar (2009) Undermining the poor: mineral taxation reforms in Latin America, Christian Aid
- 81 Out of school numbers and cost per student (as % of GDP) from UNESCO Institute for Statistics. GDP from World Bank database. All numbers 2010. All accessed July 2013.
- 82 UNESCO June 2013 Policy paper 8, Turning the 'resource curse' into a blessing for education <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002204/220443E.pdf>
- 83 C. Kumar (2009) Undermining the poor: mineral taxation reforms in Latin America, Christian Aid
- 84 Independent newspaper article: <http://www.independent.co.uk/news/business/news/uganda-finds-heritage-liable-for-404m-in-tax-6267661.html>
- 85 The 2012/13 education budget was taken from the Government Spending Watch database www.governmentspendingwatch.org. The financing gap from Uganda's Education Sector Plan 2004-2015 (Ministry of Education). Out-of-school numbers from UIS database. Per pupil spending (\$84 per year) from Global Education Digest 2012 – Opportunities lost: the impact of grade repetition and early school leaving, UNESCO Institute of Statistics
- 86 Sumner and Tiwari, 2010; UN-DESA, 2009; UNESCO, 2010) in <http://www.brookings.edu/research/papers/2012/01/measuring-educational-inequality-watkins>
- 87 K. Watkins et al (2009) EFA Global Monitoring Report 2009 – Overcoming inequality: why governance matters, UNESCO
- 88 UNESCO WIDE (World Inequality Database on Education) database <http://www.education-inequalities.org/>
- 89 K. Watkins and W. Alemayehu (2012) Financing for a Fairer, More Prosperous Kenya: A review of the public spending challenges and options for selected Arid and Semi-Arid counties, Brookings Institute
- 90 K. Watkins and W. Alemayehu (2012) Financing for a Fairer, More Prosperous Kenya: A review of the public spending challenges and options for selected Arid and Semi-Arid counties, Brookings Institute
- 91 Beghin, N. 2008, "Notes on Inequality and Poverty in Brazil: Current Situation and Challenges",
- 92 Brookings Institute, 2012: "Financing for a Fairer, More Prosperous Kenya: A review of the public spending challenges and options for selected Arid and Semi-Arid counties Kevin Watkins Woubedie Alemayehu. <http://www.brookings.edu/research/interactives/africa-learning-barometer>
- 93 World Bank (2005) Africa Region Human Development Working Paper Series No. 101 "Primary and Secondary Education in Lesotho A Country Status Report for Education"
- 94 Data from Global Education Digest 2012 – Opportunities lost: the impact of grade repetition and early school leaving, UNESCO Institute of Statistics
- 95 Lancet Series (2011) Strategies for reducing inequalities and improving developmental outcomes for young children in low-income and middle-income countries available here <http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736%2811%2960889-1/abstract>
- 96 P. Rose et al (2012) EFA Global Monitoring Report 2012: youth and skills, putting education to work, UNESCO.
- 97 Brookings Institute, Centre for Universal Education, 'Africa Learning Barometer'
- 98 UNESCO (2012) Global Education Digest 2012: Opportunities lost: the impact of grade repetition <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/ged-2012-en.pdf>
- 99 Global Campaign for Education (2012); Every Child Needs a Teacher: Closing the Trained Teacher Gap
- 100 From UNESCO Institute for Statistics, <http://stats.uis.unesco.org/>, accessed July 2013
- 101 World Bank (2012) Project Appraisal Document on a GPE Fund Grant in the amount of USD \$75.5 million to the Republic of Ghana.



www.campaignforeducation.org

25 Sturdee Avenue | Rosebank | Johannesburgo 2132 | Suráfrica

La CME es una coalición de la sociedad civil que exhorta a los gobiernos a realizar el derecho de todas las personas a una educación pública, gratuita y de calidad. Trabaja en 97 países y entre sus miembros figuran organizaciones de base, sindicatos de docentes, grupos por los derechos de la infancia, y ONGs internacionales; su misión es conseguir que los Estados actúen ya para hacer realidad el derecho de todas las personas a una educación pública, gratuita y de calidad.