



LA FINANCIACIÓN IMPORTA

HERRAMIENTAS PARA LA FINANCIACIÓN INTERNA DE LA EDUCACIÓN

CONTENIDO

LA FINANCIACIÓN IMPORTA: HERRAMIENTAS PARA LA FINANCIACIÓN INTERNA DE LA EDUCACIÓN	1
AGRADECIMIENTOS	5
ACRÓNIMOS	6
GLOSARIO DE TÉRMINOS DE FINANCIACIÓN	8
INTRODUCCIÓN	13
1. Sobre este juego de herramientas	15
2. Trasfondo político	19
MÓDULO 1: COMPRENDER LOS PRESUPUESTOS	27
1. ¿Por qué es importante participar en los presupuestos?	29
2. ¿Quién establece y gasta los presupuestos?	30
3. El ciclo presupuestario	31
4. Documentos del presupuesto	33
5. Las clasificaciones presupuestarias	35
6. Prepararse para el trabajo con el presupuesto: algunos consejos	36
MÓDULO 2: INCREMENTAR LA PARTIDA PRESUPUESTARIA PARA EDUCACIÓN	39
1. ¿Por qué importa la partida presupuestaria?	41
2. ¿Qué más compete al espacio fiscal en el presupuesto?	43
3. Reivindicar el incremento de la partida presupuestaria para educación	45
4. ¿Quién más está financiando la educación?	51

MÓDULO 3: INCREMENTAR EL TAMAÑO DEL PRESUPUESTO GENERAL 57

1. Por qué es importante el tamaño del presupuesto	59
2. ¿Por qué son tan importantes los impuestos?	60
3. ¿El tamaño del presupuesto es suficientemente grande? – Medir ratios impuestos-pib	64
4. Pérdidas de ingresos en países en desarrollo	69
5. Impuestos extractivos y asignados – ¿oportunidades perdidas para aumentar los ingresos?	78
6. Recaudar más impuestos de forma justa	80
7. Avanzar con la reivindicación tributaria	81

MÓDULO 4: INCREMENTAR LA SENSIBILIDAD DEL PRESUPUESTO EDUCATIVO 87

1. Inclusión y equidad en la financiación de la educación	89
2. Análisis de los presupuestos desde el ángulo de la equidad	92
3. Gasto igualitario para apoyar a los grupos marginados	94
4. Gasto equitativo por nivel de educación	97
5. Gasto equitativo a través de las áreas geográficas	100

MÓDULO 5: INCREMENTAR EL ESCRUTINIO DEL PRESUPUESTO EDUCATIVO 103

1. El papel de la ciudadanía en el escrutinio de presupuestos y gasto	105
2. Reivindicación presupuestaria	107
3. Seguimiento de presupuestos	110
4. Seguimiento del presupuesto a nivel escolar	116

MÓDULO 6: UNIRLO TODO: DESARROLLAR UN PLAN DE REIVINDICACIÓN 121

1. Identificar y comprender el problema	123
2. Establecer su meta y objetivos estratégicos	128
3. Identificar sus objetivos y aliados	129
4. Identificar momentos y oportunidades clave	131
5. Evaluar sus recursos	132
6. Decidir su mensaje y su estrategia	133
7. Desarrollar un marco de monitoreo y evaluación	136
8. Avanzar	137

BIBLIOGRAFÍA 139

ANEXO 1: NOTAS Y RECURSOS PARA EL EJERCICIO 9 149

ANEXO 2: OTRAS LECTURAS 152

ANEXO 3: LISTA DE EJERCICIOS Y RECURSOS PARA LOS TALLERES 155

AGRADECIMIENTOS

Este juego de herramientas ha sido desarrollado por Jo Walker (Government Spending Watch) y Kjersti Jahnsen Mowé (Campaña Mundial por la Educación), con el conocimiento y apoyo del equipo de investigación GSW. David Archer y Bridget Burrows (ActionAid International), Antonia Wulff, Louise Hoj Larsen, Dennis Sinyolo y Nikola Wachter (la Internacional de la Educación), Shaharazad Abuel-Ealeh, Rebecca White y Anjela Taneja (CME) realizaron todos ellos importantes aportaciones. El juego de herramientas fue editado por Emma Pearce.

Debemos agradecer especialmente a Alebachew Mekonnen (Red etíope por la educación básica), Andressa Pellanda (Campaña brasileña por el derecho a la educación), Benedicto Kondowe (Coalición de la sociedad civil por la educación (CSEC) Malawi), Delphine Dorsi (El Right to Education Project), Diarmid O'Sullivan (ActionAid Reino Unido), Ivy Mutwale y el equipo de la Coalición nacional de Zambia por la educación (ZANEC), Laura Giannecchini y Camilla Croso (Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación, CLADE), Magda Pepen (Foro Socioeducativo de República Dominicana), Musonda Kabinga y equipo (ActionAid Zambia), Tanvir Muntasim, Savior Mwanbwa y Anders Dahlbeck (ActionAid International), Fotouh Younes (ACEA), Boaz Waruku y Solange Akpo (ANCEFA), Ravi Prakash (Oxfam India), Rene Raya (ASPBAE), Sally Golding, Matti Kohonen, Katrin McGauran, David McNair, Sophie Powell, Jorge Martin (ChristianAid), Anne Sørensen (Oxfam Ibis) y las valiosas aportaciones de los participantes en los cursos de financiación local en Accra, Ghana, en diciembre de 2015, organizados por Oxfam Ibis.

Nuestro agradecimiento también a un abanico de coaliciones educativas nacionales con sus historias y experiencias sobre su labor en asuntos de financiación de la educación.

Este juego de herramientas es un proyecto conjunto entre ActionAid International, la Internacional de la Educación y la Campaña Mundial por la Educación (CME) y está producido de forma independiente por la CME, con la financiación de la Alianza Mundial por la Educación (AME).

Para más información sobre el juego de herramientas, contacte con el Secretariado de la CME, aquí: <http://www.campaignforeducation.org/en/contact-us>

©Campaña Mundial por la Educación, septiembre de 2016, Todos los derechos reservados.

6 Blackwood Avenue, Parktown,
Johannesburgo 2193, Sudáfrica

www.campaignforeducation.org

ACRÓNIMOS

AAI	ActionAid International
ACEA	Campaña árabe por la educación para todos (Arab Campaign for Education for All)
AIDESC	Acuerdo internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales
AIP	La Alianza internacional presupuestaria
AME	Alianza mundial por la educación
ANCEFA	Red africana de campaña por la educación para todos (Africa Network Campaign on Education For All)
AOD	Ayuda oficial al desarrollo
APG	Apoyo al presupuesto general
APP	Asociación de padres-profesores
ASPBAE	Asociación de Asia y Pacífico Sur por la educación básica y adulta
CBO-EPT	Coalition Béninoise des Organisations pour l'Education pour Tous (Coalición de Benín por la educación para todos)
CCPG	Cooperativa de crédito para profesores de Gambia
CETL (TLCE)	Coalición por la educación de Timor Leste
CGE	Comité de gestión escolar
CLADE	Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación
CME	Campaña Mundial por la Educación
CN-EPT/BF	Coalition Nationale pour l'Education Pour Tous (Coalición de Burkina Faso por la educación para todos)
CNDHI	Campaña nacional por los derechos humanos de los intocables (India)
CSEC	Coalición de la sociedad civil por la educación (Malawi)
EPT	Educación para todos
FCE	Fondo de la Commonwealth por la educación
FFA	Marco de acción de la Educación 2030
FMI	Fondo monetario internacional
FRESCE	Fondo de la sociedad civil por la educación
FSE	Foro Socioeducativo de República Dominicana por la educación
GCNE	Gran Campaña Nacional por la Educación (Guatemala)
GEM/GMR	Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo

IE	La Internacional de la Educación ('EI' en inglés)
IVA	Impuesto sobre el valor añadido
NEP Camboya	Alianza educativa de ONG (Camboya)
OCDE	Organización por la cooperación y el desarrollo económico
ODM	Objetivos de desarrollo del milenio
ODS	Objetivo de desarrollo sostenible
ONG	Organización no gubernamental
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
PIB	Producto interior bruto
PNB	Producto nacional bruto
PPP	Alianza público-privada
PYME	Pequeña y mediana empresa
SPC	Sub plan de castas (India)
SPG	Sindicato de profesores de Gambia
UDHR	Declaración universal de los derechos humanos
UNCRC	Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de la infancia
UNDP	Programa de desarrollo de las Naciones Unidas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas por la educación, la ciencia y la cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la infancia
VGG	Vigilancia del gasto gubernamental (Government Spending Watch (GSW))

GLOSARIO DE TÉRMINOS DE FINANCIACIÓN¹

Balance presupuestario, déficit y superávit	Un presupuesto equilibrado tiene lugar cuando los ingresos totales gubernamentales son iguales al total de gasto para un año fiscal dado. Cuando el presupuesto no está equilibrado, está en déficit o en superávit. Un déficit presupuestario se refiere a un equilibrio negativo entre el gasto presupuestario y el ingreso presupuestario – p. ej. cuando el gobierno gasta más dinero del que tiene. Un superávit presupuestario se refiere a un equilibrio positivo entre el gasto presupuestario y el ingreso presupuestario – p. ej. cuando el gobierno tiene más fondos de los que necesita gastar.
Entradas presupuestarias	La asignación de dinero del presupuesto a un uso concreto. El dinero se dedica a la producción de servicios concretos – por ejemplo, el apoyo a las infraestructuras escolares.
Resultados presupuestarios	El impacto en la sociedad o economía en general, de las asignaciones presupuestarias a un programa o sector concreto. Por ejemplo, el objetivo último de un programa escolar de nutrición, sería mejorar el estado nutricional de niños y niñas y por lo tanto su capacidad de aprendizaje en la escuela. Por lo tanto, el resultado presupuestario supondría cambios en el estado nutricional de niños y niñas y en su capacidad de aprendizaje.
Salidas presupuestarias	Servicios públicos proporcionados por el gobierno a través de entradas presupuestarias. Un ejemplo sería el número de niños y niñas que reciben materiales docentes y de aprendizaje durante el calendario escolar o el año financiero.
Gasto de capital	El gasto en un activo que dura más de un año, se clasifica como gasto de capital. Esto incluye gastos en equipamiento, tierra, edificios y legales y otros costes de transferencia asociados con la propiedad. Para proyectos de capital (p. ej. edificios de escuelas), todos los gastos asociados se consideran gasto de capital.
Impuestos a ganancias de capital	Impuestos sobre los beneficios provenientes de la venta de activos de capital como acciones y participación, tierra e inmuebles, negocios y activos de valor, como obras de arte.
Prestamos concesionales	Préstamos extendidos en términos sustancialmente más generosos que los préstamos de mercado. La concesión se logra mediante tasas de interés por debajo de las disponibles en el mercado o por periodos de gracia, o una combinación de ambos. Los préstamos concesionales normalmente incluyen largos periodos de gracia.
Impuestos al consumo	Impuestos tales como el impuesto sobre el valor añadido, impuestos generales a las ventas e impuestos indirectos.
Reservas de contingencia	Fondos apartados para cubrir requisitos imprevistos e ineludibles (como los costes de la recuperación tras un desastre natural) que pueden ocurrir durante el año presupuestado.
Impuestos corporativos	Impuestos a los beneficios obtenidos por empresas de responsabilidad limitada y otras entidades similares. El impuesto se impone generalmente sobre el ingreso neto imponible, especificado en el balance de la empresa.
Gasto corriente	Gasto recurrente en bienes y servicios que no son pagos de transferencia o activos de capital. Incluye salarios, rentas, requisitos de oficina, los gastos operativos de industrias y servicios gubernamentales, intereses y mantenimiento de capital.
Servicio de la deuda	El abono de pagos de principal e intereses de préstamos pendientes.
Impuestos directos	Impuestos cargados a personas físicas o legales directamente, en relación a su salario, sus beneficios, dividendos, rentas u otros tipos de ingresos.

¹ Adaptado de Christian Aid/SOMO 2011.

Asignación	Cuando los fondos han sido asignados, significa que se han dedicado a un programa o propósito específico. En algunos casos, un flujo concreto de ingresos es asignado a un propósito específico.
Impuestos sobre consumos	Impuestos sobre un rango limitado de bienes, como bienes de lujo, o sobre productos que pueden tener un impacto dañino en el consumidor.
Gasto	Se refiere a los desembolsos del gobierno. Los gastos se realizan para cumplir con una obligación gubernamental, normalmente emitiendo un cheque o desembolsando efectivo.
Zona de procesamiento para la exportación (EPZ)	Un territorio artificialmente limitado dentro de un estado, donde operan las industrias orientadas a la exportación, con poca interacción con los mercados locales, donde las leyes y normativas de aplicación habitual se suspenden o relajan.
Espacio fiscal	El espacio fiscal se refiere al espacio que tienen los gobiernos en sus presupuestos existentes para mover el gasto, dependiendo del crecimiento, las tendencias en el déficit presupuestario y los niveles de ingresos y deuda.
Impuesto general a las ventas	Un impuesto añadido al valor de todas las ventas sin margen para reclamar un reembolso sobre los impuestos pagados.
Deuda gubernamental	La deuda gubernamental es la cantidad pendiente que el gobierno debe a los prestamistas en un momento dado. Los gobiernos piden prestado cuando entran en déficit, pero reducen la deuda pendiente cuando entran en superávit. Por lo tanto, en esencia la deuda representa el total de todos los déficits anuales, menos todos los superávits, a lo largo de los años.
Subvenciones	Las subvenciones son fondos que los gobiernos nacionales desembolsan directamente a los niveles más bajos del gobiernos, empresas, organizaciones sin ánimo de lucro e individuos.
Producto Interior Bruto (PIB)	El valor total de los bienes y servicios producidos dentro de las fronteras de un país, en un periodo de tiempo concreto.
Producto Nacional Bruto (PNB)	El valor total de los bienes y servicios producidos por los medios de producción propiedad de los residentes de un país, en un periodo de tiempo concreto. Al contrario que el PIB, el PNB toma en cuenta las entradas de ingresos netos desde el extranjero.
Incentivos	Una provisión específica para no gravar algo que de otro modo sería gravado (también se denomina exención). Por ejemplo, algunos artículos están exentos de IVA y a algunas empresas se les permiten exenciones para animarlas a invertir, por ejemplo en un campo o país concreto.
Impuestos a los ingresos	Impuestos sobre ingresos, beneficios, herencias, nóminas y ganancias de capital, que normalmente se dividen entre impuestos pagables por individuos y por empresas.
Impuestos indirectos	Una forma de impuesto cargado a las transacciones, normalmente sobre su valor bruto. Entre los ejemplos se incluyen, impuestos a las ventas, impuestos añadidos, impuestos sobre bienes y servicios, impuestos del timbre, impuestos internos y de aduanas y todo tipo de gravámenes.
Entradas	Los bienes y servicios que entran a proporcionar servicios gubernamentales. Por ejemplo, entre las entradas típicas financiadas por un presupuesto educativo estarían los salarios del profesorado, la construcción de escuelas y la compra de libros de texto.
Responsabilidad	Una deuda debida a otro. Para los gobiernos su deuda pública pendiente es su principal responsabilidad, que refleja las cantidades en préstamo que deben ser devueltas en una fecha futura.

Ayuda presupuestaria y extrapresupuestaria	<p>La ayuda presupuestaria incluye la ayuda bilateral y multilateral, así como apoyo presupuestario general y del sector, que se canaliza a través de sistemas gubernamentales y se registra en los presupuestos y/o las cuentas de gasto público. Pueden ser específicas de proyectos, programas o fondos en reserva, y se alinean en varios grados con las propias prioridades presupuestarias del gobierno.</p> <p>La ayuda extrapresupuestaria incluye financiación de donantes canalizada al exterior de los sistemas y presupuestos gubernamentales, p. ej. para proyectos implementados por ONG o entidades privadas que a menudo tienen poca implicación o concienciación gubernamental.</p>
Salidas/resultados	El rendimiento de programas gubernamentales se evalúa examinando el alcance del logro de los resultados deseados. Las salidas o productos se definen como los bienes y servicios suministrados por agencias gubernamentales, como las horas lectivas suministradas. Los resultados incluyen el impacto del programa en indicadores sociales, económicos o de otro tipo, como determinar hasta qué punto el incremento de las horas lectivas ha mejorado las puntuaciones de los estudiantes en los exámenes.
Tributación progresiva	Un sistema tributario en el que el porcentaje del impuesto aumenta con el aumento del ingreso, de forma que los niveles más altos de impuestos se recaudan de obligados que ganan más y los niveles más bajos de aquellos que ganan menos.
Tributación regresiva	Un sistema tributario en el cual el porcentaje impositivo disminuye cuando la cantidad sujeta al impuesto, aumenta.
Ingresos	Los ingresos o impuestos son fondos que el gobierno, como resultado de sus poderes soberanos, recauda del público. Entre los ingresos típicos se incluyen impuestos a los ingresos de individuos y empresas, impuestos a nóminas, impuestos sobre valor añadido, impuestos a las ventas, gravámenes e impuestos sobre consumos específicos.
Royalties	Los royalties son pagos basados en el uso, para la utilización continuada de un activo, tal como se prescribe en un acuerdo de licencia, por ejemplo, recursos naturales como el petróleo, los minerales, la explotación de pesca y forestal, pero también la propiedad intelectual como la música y los productos farmacéuticos. Los royalties se acuerdan normalmente como porcentaje de los ingresos obtenidos por el uso o el agotamiento gradual de un activo.
Paraíso fiscal	Los paraísos fiscales son países y territorios que ofrecen secreto financiero que mina la regulación de otra jurisdicción para el beneficio y uso primario de aquellos no residentes en su dominio geográfico.
Pagos de la seguridad social	Pagos realizados por individuos para el mantenimiento de la sanidad, subsidio del desempleo, las pensiones y otros derechos sociales básicos, suministrados por el gobierno. A menudo se consideran como impuestos.
Zona económica especial	Similar a una zona de procesamiento para la exportación (EPZ), pero las actividades pueden incluir actividades empresariales orientadas al mercado local.
Impuesto	Una tarifa gravada por un gobierno o entidad regional, sobre una transacción, un producto o una actividad, con el objeto de financiar el gasto gubernamental. Las tasas impositivas y la base impositiva son decididas por un cuerpo legislativo representante, en base a las provisiones constitucionales.
Elusión fiscal	El término otorgado a la práctica de buscar minimizar la boleta de impuestos dentro de la ley (en oposición a métodos ilegales, que se clasificarían como evasión fiscal o fraude). A menudo implica la manipulación de la base impositiva para minimizar los impuestos a pagar.
Base impositiva	El valor colectivo de las transacciones, activos, artículos y otras actividades que la jurisdicción ha decidido gravar.

Carga impositiva	La cantidad total de impuestos pagados por un individuo, una organización o una población. También se denomina incidencia impositiva.
Capacidad impositiva	La capacidad de un país soberano de generar ingresos en relación a su arquitectura fiscal.
Competencia impositiva	La presión sobre los gobiernos para reducir impuestos, normalmente para atraer la inversión, ya sea por medio de la reducción de las tasas impositivas declarados o mediante la provisión de prestaciones e incentivos especiales.
Cumplimiento tributario	Pago de impuestos debidos sin caer en la evasión o elusión fiscal.
Soslayo de impuestos	Un término legalmente impreciso que se emplea habitualmente por parte de activistas por la justicia tributaria, cuando no está claro si los impuestos se están evadiendo o eludiendo. Subraya el hecho de que muchas estrategias de elusión fiscal son abusivas, aunque se consideren legales.
Evasión fiscal	Un término empleado para denotar métodos ilegales empleados para pagar menos impuestos. También conocido como fraude fiscal.
Gasto fiscal	El coste de los incentivos fiscales de todo tipo en términos de pérdida de ingresos fiscales potenciales. Como es el caso con cualquier otro gasto, debe considerarse como una inversión y evaluado en base a costes y beneficios.
Exoneración de impuestos	Un periodo durante el cual las empresas que invierten en un país no tienen la obligación de pagar impuestos en base a un acuerdo con el gobierno.
Incentivos fiscales	Un incentivo fiscal es un aspecto de la ley fiscal nacional diseñado para animar a cierto tipo de conducta. Puede lograrse a través de medios como periodos limitados de exoneración fiscal o deducciones permanentes de impuestos sobre ciertos artículos.
Planificación fiscal	Cuando la legislación fiscal permite más de un trato posible a una transacción propuesta, el término puede utilizarse legítimamente para comparar varios medios de cumplimiento con la ley fiscal.
Transparencia	La transparencia fiscal y presupuestaria se refiere a la disponibilidad pública de información completa, precisa, puntual y útil, sobre las actividades financieras de un gobierno.
Impuesto sobre el valor añadido (IVA)	Un impuesto cargado a las ventas y servicios de las empresas pero que permite a las empresas reclamar crédito del gobierno por los impuestos que se les cargan por parte de otras empresas en la cadena de producción. Es diferente del impuesto general a los servicios, que no requiere prueba de constituir un producto intermediario. A menudo se critica que el IVA es regresivo.

INTRODUCCIÓN

1. SOBRE ESTE JUEGO DE HERRAMIENTAS

¿POR QUÉ SE HA DESARROLLADO ESTE JUEGO DE HERRAMIENTAS?

Este juego de herramientas ha sido producido por la Campaña Mundial por la Educación (CME) en colaboración con ActionAid International (AAI), la Internacional de la Educación (IE) y con la financiación de la Alianza Mundial por la Educación (AME).

Tiene por objeto apoyar a las organizaciones de la sociedad civil y a los activistas por la educación de países de ingresos bajos y medios para su lucha y sus campañas respecto a asuntos relacionados con la financiación de la educación, como área de enfoque estratégico del movimiento CME.

También es el resultado de un creciente interés en la defensa en relación a la financiación interna de la educación, tal como fue identificado por el programa del Fondo de la sociedad civil por la educación (FRESCE) de la CME (sitio Web de la CME).

La CME, AAI y IE lanzan estas herramientas mientras el mundo se embarca en la difícil tarea de poner en acción el recientemente acordado Objetivo de desarrollo sostenible 4 (ODS 4) y el Marco de Acción (FFA) de la Educación 2030, que le acompaña. El ODS 4 y el FFA contienen compromisos colectivos para garantizar una educación inclusiva e igualitaria de calidad y un aprendizaje de por vida para todos y todas, para 2030. En reconocimiento del hecho de que esta agenda ampliada necesitará más fondos para la educación, el FFA establece puntos de referencia financieros que comprometen a los gobiernos a dedicar al menos el 4-6 % del PIB y el 15-20 % de los presupuestos totales, a la educación, y subraya los recursos locales como la vía más importante para la financiación de la educación. Además, con el objeto de abordar problemas de calidad y equidad en educación, el FFA reconoce que existe la necesidad de una mayor eficiencia, un gasto mejor dirigido y un aumento de la responsabilidad (UNESCO, 2015a).

La sociedad civil puede – y debe – jugar un papel fundamental en esto, lo cual requiere la creación de una base sólida de evidencias sobre la que conducir la lucha y presionar a los gobiernos para que proporcionen fondos suficientes para la educación, principalmente local, complementada por apoyo externo cuando sea necesario. Se espera que estas herramientas ayuden a generar conocimiento y capacitación, de modo que los activistas y los defensores de la educación de todo el mundo en desarrollo pueda responsabilizar a sus gobiernos de una forma más efectiva.

Muchas coaliciones, redes y sindicatos educativos de la sociedad civil, tienen un largo historial en el seguimiento de presupuestos y la defensa de un mejor gasto. Por lo tanto, estas herramientas se basan en la considerable experiencia de los miembros de la CME y otros actores. También se basa en las Herramientas para la financiación de la educación (AAI & IE, 2009) y ha sido influido por recursos existentes, tales como el Fondo de la Commonwealth por la educación (FCE), la Guía presupuestaria (CEF, 2009) y herramientas para el seguimiento de presupuestos, desarrolladas por la Asociación de Asia y el Pacífico Sur por la educación básica y adulta (AAPSEBA, 2010).

Toda vez que las herramientas han sido desarrolladas en conjunción entre la CME, IE y AAI, se enmarcan en la combinación de puntos de vista, enfoques y experiencias de las tres organizaciones. También se ha beneficiado de aportaciones fundamentales de miembros y socios de la CME y se basa en extensos debates iniciados en el Evento de aprendizaje mundial del FRESCE, celebrado en Johannesburgo en febrero de 2015. Las herramientas se han desarrollado también en asociación con la Vigilancia del gasto gubernamental (VGG), una iniciativa conjunta de Oxfam y Financiación internacional para el desarrollo (sitio Web de VGG). La base de datos de VGG realiza el seguimiento del gasto en 80 países de bajos ingresos e ingresos medios, en sectores clave anti-pobreza y de desarrollo, vinculados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Después, esto se convierte en datos fáciles de comprender y se ofrecen de forma gratuita online, y se emplean para analizar las tendencias en financiación y gasto. Esto se realiza utilizando información presupuestaria disponible al público, y pretende facilitar el seguimiento presupuestario de los objetivos de desarrollo.

En el futuro, la CME planea desarrollar materiales y programas de formación para complementar estas herramientas. Trabajaremos con socios regionales y nacionales para garantizar que estos satisfacen las necesidades de nuestros miembros en diferentes contextos regionales y nacionales, de acuerdo con sus propias agendas de lucha.

¿CUÁLES SON LOS OBJETIVOS DE ESTAS HERRAMIENTAS?

La meta última de las herramientas es contribuir a las ambiciosas y sólidas luchas y campañas relacionadas con la financiación interna, por una educación igualitaria y de calidad, apoyando a coaliciones, sindicatos de profesores, OSC y otros activistas por la educación en países de bajos ingresos e ingresos medios, para que influyan en los procesos presupuestarios y políticos de un modo que lleve a una mayor asignación presupuestaria y un gasto más efectivo.

Concretamente, las herramientas pretenden:

- Ofrecer información accesible para apoyar la reivindicación presupuestaria y financiera para un aumento y una mejora del gasto gubernamental para lograr una educación igualitaria y de calidad para todos y todas, para 2030.
- Ayudar a los activistas por la educación a mejorar su comprensión de los procesos presupuestario, incluyendo la realización de ejercicios prácticos para realizar análisis reales de presupuestos y habilidades de seguimiento.
- Ayudar a los activistas en educación a mejorar la comprensión de nuevos problemas en la financiación local de la educación – en concreto, las tendencias alrededor de la financiación del nuevo Marco para la Acción Educación 2030, asuntos políticos relacionados con la justicia fiscal y la financiación, para promover una educación igualitaria de calidad – para garantizar que las estrategias de lucha son adecuadas al propósito de responder a estas tendencias emergentes.
- Ayudar a crear nuevas habilidades para aquellos que tienen poca experiencia en políticas relacionadas con el presupuesto, el análisis y la lucha, mientras se avanza en nuevos conocimientos sobre áreas de lucha emergentes, para aquellos con vasta experiencia en la labor presupuestaria.
- Apoyar la reflexión sobre cómo desarrollar un programa de lucha sobre estos aspectos.

¿QUIÉN ES LA AUDIENCIA OBJETIVO PARA LAS HERRAMIENTAS?

¡La principal audiencia es cualquiera que quiera hacer campaña para conseguir más y mejor financiación local en apoyo de una educación igualitaria y de calidad para todos y todas! Por lo tanto, las herramientas pretenden apoyar a los activistas por la educación de la sociedad civil, los representantes de las coaliciones, sindicatos de profesores y otros activistas por la educación, en el desarrollo de países de ingresos bajos y medios.

Las herramientas se pueden adaptar a distintos contextos y pretenden tener el abanico más amplio posible. Esto permitirá a las coaliciones, los sindicatos y las redes, utilizarlas como base para formar a miembros y socios del país y para elegir los temas que más se ajusten a su contexto. Pueden utilizarlas activistas educativos centrados en la labor presupuestaria, pero también aquellos que trabajan de forma más amplia en asuntos de financiación pública y quienes deseen conectar con los actores educativos.



‘¡Vote por la educación!’ Un activista muestra una pegatina de la Semana de Acción Mundial por la Educación 2015 de la CME, en Palestina. Imagen cortesía de la Campaña Palestina por la Educación para Todos.

¿CÓMO SE ESTRUCTURA EL JUEGO DE HERRAMIENTAS Y CÓMO DEBE UTILIZARSE?

Estas herramientas se enmarcan alrededor del método de la CME, AAI y IE sobre la financiación local para la educación, fundada en lo que denominamos las '4 eSes'. Esto pone el énfasis en la necesidad de incrementar **la partida (Share), el tamaño (Size), la sensibilidad y el escrutinio (Scrutiny)** de los presupuestos y el gasto educativos y muestra cómo estos cuatro componentes son todos fundamentales y se entrelazan en el proceso presupuestario.

Aunque el juego de herramientas puede utilizarse como un todo, los módulos están diseñados para que puedan emplearse como productos independientes, ya que algunos asuntos pueden ser más o menos relevantes, dependiendo de la experiencia, el conocimiento, el contexto o el interés. Cada módulo presenta los asuntos principales relacionados con el tema, introduce conceptos y ofrece referencias útiles para aquellos que deseen leer más sobre temas concretos. Cada módulo contiene también ejercicios prácticos que el lector puede realizar para fortalecer su conocimiento y su capacitación. Algunos de los ejercicios utilizan escenarios genéricos o ficticios para ayudar al usuario a probar una nueva habilidad. El usuario debe entonces repetir los ejercicios utilizando información de su propio contexto. Algunos de los ejercicios pueden parecer muy sencillos; sin embargo, cuando se realizan utilizando información real relacionada con un país concreto, a menudo resultan mucho más complicados. Para cada uno de los ejercicios prácticos hay también sugerencias sobre cómo puede adaptarlos un facilitador para su uso en un contexto formativo.

SECCIÓN DEL JUEGO DE HERRAMIENTAS

Introducción

Esta introducción explica los orígenes, el contenido y la estructura del juego de herramientas. También ofrece información sobre la agenda política Educación 2030 en cuanto se vincula con la financiación local, y subraya las exigencias políticas conjuntas de ActionAid, la Internacional de la Educación y la Campaña Mundial por la Educación.

Módulo 1. Comprender los fundamentos del presupuesto

El Módulo 1 introduce los conceptos básicos de un presupuesto, para ayudar a los lectores a familiarizarse con diferentes formatos presupuestarios y métodos de análisis presupuestario básico, así como los espacios para la participación en los procesos presupuestarios oficiales (para monitorear los ingresos y el gasto). Cualquiera que sea nuevo en la labor de financiación de la educación, debería leer este módulo antes de embarcarse en el resto.

Módulo 2: Incrementar la PARTIDA del presupuesto que se destina a la educación

El Módulo 2 se centra en la primera de las 4 eSes: incrementar la partida (share) del presupuesto que se destina a la educación. La CME defiende que los países asignen al menos el 20 % de sus presupuestos nacionales o al menos el 6 % de su PIB, al sector educativo. El Módulo 2 establece el contexto y los antecedentes políticos relacionados con la partida del presupuesto destinada a la educación; explora en qué medida la falta de asignaciones presupuestarias gubernamentales ha conducido a una mala calidad de la educación; y subraya hasta qué punto la expansión de la financiación de la educación es fundamental para mejorar la calidad. También toca otras áreas de la financiación de la educación, como el gasto por hogar en educación y las tendencias alrededor de la privatización.

Módulo 3: Incrementar el TAMAÑO del presupuesto gubernamental general

El Módulo 3 explora los asuntos que rodean la segunda de las 4 eSes: el tamaño (size) del presupuesto gubernamental general. En muchos países, el tamaño del presupuesto gubernamental general es mucho menor de lo que podría o debería ser. En estos casos, sencillos pasos para incrementar el tamaño del presupuesto general, mediante el incremento de los ingresos por impuestos, pueden incrementar sustancialmente los recursos locales disponibles para la educación. Este módulo señala las tendencias y los asuntos clave relacionados con los impuestos y ayuda a los activistas por la educación a comprender mejor cómo incrementar los ingresos para la educación, garantizando que los impuestos se recaudan de una forma justa. Para que esto suceda de forma exitosa, la sociedad civil debe colaborar mediante plataformas amplias, como las coaliciones nacionales, y hablar con una voz unificada, de forma que el módulo también explica cómo trabajar con otros y cómo comenzar a planificar la lucha por la justicia fiscal.

Módulo 4: Incrementar la SENSIBILIDAD del presupuesto educativo.

El Módulo 4 explora la tercera de las 4 eSes: la sensibilidad (sensitivity) del gasto. Por sensibilidad nos referimos a la capacidad para analizar el gasto dentro del sector educativo mediante una lente de equidad. En las cifras de primera plana sobre el gasto educativo a menudo se pierden detalles fundamentales sobre si el presupuesto apoya a los más marginados y si está trabajando o no para ayudar a acabar con la desigualdad y para mejorar el acceso a una educación de calidad para todos y todas. Es fundamental que el gasto en educación sea sensible para poder abordar la equidad en la educación. Este módulo comienza evaluando los asuntos comunes respecto a la sensibilidad del presupuesto, con un enfoque en la falta de equidad en los sistemas educativos y la desigualdad en los resultados. Comienza exponiendo lo que se debe buscar cuando se examinan presupuestos desde el ángulo de la equidad – cómo en qué medida el gasto en educación beneficia de forma desproporcionada a los niños y niñas de los hogares y regiones más ricos. El módulo contiene ejercicios prácticos para crear capacitación en la práctica de análisis presupuestarios desde el ángulo de la equidad.

Módulo 5: Incrementar el ESCRUTINIO ciudadano del presupuesto educativo

El módulo 5 se centra en introducir conceptos sobre la última de las 4 eSes: el escrutinio (scrutiny) ciudadano. Comienza evaluando las tendencias políticas comunes y las dinámicas en la transparencia presupuestaria, la responsabilidad y la participación. Después pasa a observar cómo realizar un seguimiento presupuestario participativo o un monitoreo del gasto como una forma de escrutinio ciudadano activo. Introduce varios conceptos relacionados con la formulación presupuestaria, seguido de ejercicios prácticos de apoyo al escrutinio del gasto. Este módulo contiene varios ejemplos concretos de la labor de las OSC en esta área.

Módulo 6: Unirlo todo: desarrollo de un plan de lucha

El módulo final se centra en el uso del conocimiento y el análisis adquirido en los módulos previos, para desarrollar un plan de lucha efectivo. Dará apoyo a los activistas para utilizar las evidencias y la información generadas con los ejercicios de los módulos 1-5, para decidir cuáles son las prioridades generales, desarrollar objetivos que sean realistas y alcanzables, realizar un mapeo básico para identificar objetivos y aliados, identificar momentos y oportunidades clave, evaluar recursos y acordar el mensaje de la lucha.

2. TRASFONDO POLÍTICO

LA FINANCIACIÓN LOCAL PARA LA EDUCACIÓN Y LA AGENDA DE DESARROLLO SOSTENIBLE 2030

El recientemente adoptado Objetivo de desarrollo sostenible 4 (ODS 4) y el Marco de Acción (FFA) de la Educación 2030, que lo acompaña, establecen los parámetros generales para una agenda de reivindicación de la financiación de la educación. Estas herramientas pretenden apoyar a los activistas en educación (como ONG, sindicatos de profesores y coaliciones educativas nacionales), que trabajan en países de ingresos bajos y medios, para adaptar su lucha por la financiación a este nuevo y ambicioso marco.

El ODS 4 refleja una visión amplia de la educación, anclada en la perspectiva de los derechos humanos. Los compromisos contenidos en ella son fundamentalmente más ambiciosos y amplios en su alcance que aquellos realizados en los Objetivos de desarrollo del milenio. El FFA establece los principios sobre los que se sostiene el Objetivo 4 y amplía su narrativa y sus objetivos, mientras que establece estrategias para ayudar a la implementación.

Estos objetivos son mundiales y universales, lo cual significa que se espera que todos los países del mundo trabajen para alcanzarlos en 2030.

Al mismo tiempo, los países podrán personalizar la implementación a sus propias necesidades, prioridades y contextos. El progreso hacia el alcance de los objetivos se controlará mediante indicadores mundiales, regionales y nacionales, que servirán como herramienta a utilizar por la sociedad civil a la hora de analizar la acción gubernamental. También se han producido indicadores para el ODS4 y el FFA.

Los compromisos colectivos y los ambiciosos objetivos para lograr esta nueva agenda educativa, requerirán de un significativo incremento de la financiación. Los gobiernos también deberán ampliar la financiación más allá de la educación básica para cumplir con los objetivos de la educación de la primera infancia, la educación secundaria inferior y superior, la educación y la formación técnica y vocacional, la educación superior y joven/adulta y las oportunidades de aprendizaje de por vida.

Garantizar que los gobiernos cumplen con estos compromisos requiere la implicación de las partes interesadas clave. La sociedad civil tiene un papel fundamental que jugar para hacer a los gobiernos responsables del cumplimiento de estas metas y objetivos, incluyendo su asignación de recursos suficientes para el tipo adecuado de programas. La financiación debe abordar los retos del suministro de una educación igualitaria y de calidad para todos y todas.

CUADRO 1. OBJETIVO DE DESARROLLO SOSTENIBLE 4: GARANTIZAR UNA EDUCACIÓN INCLUSIVA, IGUALITARIA DE CALIDAD Y PROMOVER OPORTUNIDADES DE APRENDIZAJE DE POR VIDA PARA TODOS Y TODAS.

Objetivos

- Para 2030, garantizar que todos los niños y niñas completan una educación primaria y secundaria gratuita, igualitaria y de calidad, que conduzca a resultados de aprendizaje relevantes y efectivos respecto al Objetivo 4.
- Para 2030, garantizar que todos los niños y niñas tienen acceso a un desarrollo de calidad en la primera infancia, un cuidado y una educación preescolar que los prepare para la educación primaria.
- Para 2030, garantizar un acceso igualitario para todas las mujeres y todos los hombres a una educación técnica, vocacional y terciaria, incluyendo la universidad.
- Para 2030, aumentar significativamente el número de jóvenes y adultos con capacitación relevante, incluyendo capacidades técnicas y vocacionales, dirigidas al empleo, trabajo decentes y emprendeduría.
- Para 2030, eliminar desigualdades de género en la educación y garantizar un acceso igualitario a todos los niveles de la educación, y formación vocacional para los más vulnerables, incluyendo las personas con discapacidades, pueblos indígenas y niños en situaciones vulnerables.
- Para 2030, garantizar que todos los jóvenes y una proporción sustancial de adultos, tanto hombres como mujeres, logran la alfabetización y la habilidad aritmética.
- Para 2030, garantizar que todos los estudiantes adquieren el conocimiento y las habilidades necesarias para promover un desarrollo sostenible, incluyendo, entre otros, a través de la educación para el desarrollo sostenible y estilos de vida sostenibles, derechos humanos, igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, ciudadanía global y apreciación de la diversidad cultural y de la aportación de la cultura al desarrollo sostenible.
- Crear y mejorar las instalaciones educativas que sean sensibles a la infancia, las discapacidades y el género y ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y efectivos para todos y todas.
- Para 2020, ampliar de forma considerable a nivel mundial, el número de becas disponibles para los países en desarrollo, en concreto los países menos desarrollados, estados en desarrollo en pequeñas islas y países africanos, para la matriculación en educación superior, incluyendo la formación vocacional y la tecnología de la información y la comunicación, programas técnicos, científicos y de ingeniería, en países desarrollados y otros países en desarrollo.
- Para 2030, incrementar de forma considerable el número de profesores cualificados, incluso a través de la cooperación internacional para la formación de profesorado en países en desarrollo, especialmente los países menos desarrollados y estados en desarrollo en pequeñas islas.

ACCESO Y CALIDAD

No hay duda de que se han realizado progresos en los últimos 15 años. Según el Informe de monitoreo global EPT de la UNESCO 2015, se estima que unos 24 millones más de niños y niñas han asistido a la escuela como resultado del progreso más rápido desde 2000 (GMR EPT, 2015a). Las tasas de transición y retención han mejorado y se han realizado avances hacia la igualdad de género – aunque los datos globales sobre género revelan variaciones a nivel regional y sub-regional. Sin embargo, el progreso en el acceso se ha ralentizado desde 2007 y sigue siendo un hecho que ninguna de las seis metas de la Educación para Todos o los dos Objetivos de desarrollo del milenio orientados a la educación se han logrado completamente, y la desigualdad en la educación ha crecido. La naturaleza irregular del progreso sugiere áreas donde se necesitan incrementos sustanciosos en la financiación para cumplir con la nueva agenda educativa. La calidad y la equidad siguen siendo las preocupaciones principales y la falta de inversión crónica juega un papel fundamental en ello.

Muchos países han dado pasos importantes para ampliar el acceso; un importante paso adelante para muchos países ha sido la abolición de las tarifas de matrícula. De hecho, tanto el ODS 4 como el FFA se basan en la ambición de la Meta 2 EPT de garantizar que todos los niños y niñas *“tienen acceso a, y completan, una educación primaria gratuita y obligatoria, de calidad”* comprometiéndose a nueve años, pero recomendando 12 años, de educación gratuita, que incluya preescolar, primaria y secundaria (sitio Web de UNESCO). La expansión del acceso a una educación gratuita debe realizarse con la calidad en su centro, pero los sistemas educativos ya sufren para gestionar la demanda creciente sin el acompañamiento de más financiación.

Los Estados articularon una visión de la educación de calidad, durante el Foro educativo mundial 2015, celebrado en Incheon, República de Corea, que se refleja en el FFA. La Declaración de Incheon define la educación de calidad como aquella que *“fomenta la creatividad y el conocimiento y garantiza la adquisición de las habilidades fundacionales de la alfabetización y la capacidad aritmética, así como capacidades analíticas, de resolución de problemas y otras de alto nivel cognitivo, interpersonal y social. También desarrolla las habilidades, valores y actitudes que permiten a los ciudadanos a llevar vidas saludables y realizadoras, tomar decisiones informadas y responder a los desafíos locales y mundiales...”* (UNESCO, 2015b). El FFA señala también: *“Esto requiere métodos de docencia y aprendizaje relevantes y contenido que satisfaga las necesidades de todos los estudiantes, formados por profesores*

calificados, formados, remunerados adecuadamente y motivados, utilizando métodos pedagógicos adecuados y apoyados por la adecuada tecnología de la información y la comunicación, así como la creación de entornos seguros, saludables, con conciencia de género, inclusivos y adecuadamente equipados, que faciliten el aprendizaje” (UNESCO, 2015a).

Es esta visión hacia la que los Estados deben mirar, pero cuando las escuelas están deficientemente equipadas y los profesores están mal pagados y formados, raramente se logra un aprendizaje efectivo. En muchos países la educación es de tan mala calidad que millones de niños y niñas que están en la escuela, son incapaces de aprender. Por ejemplo, hay más de 130 millones de niños y niñas en todo el mundo que no pueden leer o escribir, a pesar de haber pasado al menos cuatro años en la escuela primaria. Además, una educación de calidad debe apoyar el desarrollo de individuos y crear un amplio abanico de conocimiento, habilidades y competencias, mientras reconoce las diversas identidades – las cuales todas ellas requieren una inversión suficiente (y creciente) en sistemas educativos de calidad (EPT GMR, 2015a).

El ODS 4 incluye un compromiso explícito para garantizar la calidad y reconoce que las entradas – en especial las estrategias para garantizar profesores formados, cualificados, valorados y apoyados, así como entornos de aprendizaje seguros e inclusivos – son necesarios para mejorar los sistemas educativos. En muchos países, los ajustados presupuestos han conducido a depender de la contratación de profesores sin apenas formación (o sin formación en absoluto), con bajos salarios y en malas condiciones – lo que mina la calidad de la docencia y el aprendizaje y el estatus de la profesión docente. De hecho, durante muchas décadas la sabiduría económica predominante ha sido antiética ofreciendo salarios decentes al profesorado: un criterio de préstamo del fondo Monetario Internacional (FMI) para 17 países en 2003-2005, relacionado con programas de ajuste estructural, era un techo a los salarios (AAI, 2007). Aunque el FMI señaló más adelante que había eliminado el criterio, todavía había presiones ocultas a los gobiernos para que redujeran el gasto en salarios (Oxfam International, 2011). La crisis financiera mundial de 2007/08 también condujo a un pico en los préstamos del FMI que acarrearían condiciones similares. En Costa de Marfil, por ejemplo, una condición de préstamo era *“actualizar e implementar una estrategia a medio plazo para controlar la nómina salarial”* (Griffiths & Todoulos, 2014).

EQUIDAD E INCLUSIÓN

Una mayor financiación, mejor dirigida, es un prerrequisito para una educación igualitaria – y, fundamentalmente, la realización del derecho a la educación. El fracaso de los gobiernos a la hora de abordar la equidad, ha conducido a unas experiencias carentes de equidad en la mayoría de países.

Existe un patrón recurrente de exclusión de algunos estudiantes, como niñas y mujeres, personas con discapacidades, minorías raciales, étnicas, religiosas y lingüísticas, y aquellos que viven en áreas marginadas. Aquellos que carecen de una educación de calidad, casi siempre provienen de entre los más pobres, más marginados y grupos de más difícil acceso. Por ejemplo, los más pobres tienen cinco veces menos probabilidades de completar un ciclo completo de educación primaria que los más ricos en el mundo en desarrollo (EPT GMR, 2015a) y, de acuerdo con una estimación, sólo el 5 % de todos los niños y niñas con discapacidades, en todo el mundo, han completado la educación primaria (UNICEF, 2013).

Además, cuando la pobreza se cruza con otras formas de desigualdad, las probabilidades de verse negado de una educación, crecen considerablemente. Por ejemplo, de acuerdo con el Instituto de estadística de la UNESCO, en los países en desarrollo, los niños y niñas de las familias más pobres tienen cuatro veces más probabilidades de estar fuera de la escuela, en comparación al 20 % de hogares más ricos. En 15 países africanos, no más de 1 de cada 5 niños y niñas alcanzan el último grado de la escuela primaria y aprenden los fundamentos (EPT GMR, 2014a).

El alcance de la desigualdad en (y a lo largo de) el sistema educativo, sigue siendo impactante en muchos aspectos. La carencia de igualdad de oportunidades educativas tiene un impacto corrosivo en las sociedades y exacerba una mayor desigualdad. Esto debe acabar.

El Objetivo 4.5 de la agenda ODS llama a los países a *“eliminar desigualdades de género en la educación y garantizar un acceso igualitario a todos los niveles de la educación, y formación vocacional para los más vulnerables, incluyendo las personas con discapacidades, pueblos indígenas y niños en situaciones vulnerables”* (UN-DESA, 2015). La Declaración de Incheon también contiene un claro compromiso con la equidad, afirmando que *“la inclusión y la equidad en y a través de la educación, es el pilar de una agenda educativa transformadora y por lo tanto nos comprometemos a abordar toda forma de exclusión y marginalización, disparidad y desigualdad en el acceso, participación y resultados del aprendizaje. Ningún objetivo educativo debe considerarse alcanzado a no ser que sea alcanzado por todos”*. (UNESCO, 2015b)

La medición de la equidad también debe garantizar que la educación y las oportunidades de aprendizaje de por vida están disponibles para millones de adultos que todavía no pueden leer y escribir.

También son importantes los vínculos entre la educación y la desigualdad económica general. Históricamente, la desigualdad en la educación ha sido responsable de generar y reproducir desigualdades y perpetuar la desventaja. No obstante, la educación es el principal medio mediante el que se pueden superar las desigualdades: la igualdad en la educación tiene un efecto igualador, promoviendo la movilidad social, creando igualdad de oportunidades y combatiendo la discriminación.

Una de las lecciones del periodo 2000-2025 es que un enfoque limitado sólo al acceso, perjudica el suministro de una educación de alta calidad. La calidad se encuentra ahora en el centro de la ODS 4, y ahora es el momento de lograr el derecho a una educación de calidad para todos y todas.

CUADRO 2. LA EDUCACIÓN COMO DERECHO HUMANO.

Nuestro trabajo se fundamenta en la afirmación de que la educación es un derecho humano fundamental. Las tendencias en la financiación y el gasto gubernamental deben verse y analizarse a través de esta lente.

Las 4 Aes como lente para el derecho a la educación:

Una forma útil de ver el derecho a la educación es que debe estar disponible (available) y ser accesible, aceptable y adaptable. El concepto de estas 4 Aes fue desarrollado por la Reportadora Especial de las Naciones Unidas para el derecho a la educación, Katarina Tomaševski, y es un buen modo de evaluar y actuar de cara a los derechos educativos.

La 4 Aes se pueden resumir de la siguiente forma:

- **Disponibilidad (Availability)** – que la educación sea gratuita y financiada por el gobierno y que existan las infraestructuras y los profesores formados suficientes para apoyar el suministro de la educación.
- **Accesibilidad** – que el sistema no sea discriminatorio y sea accesible para todos y todas, y que se den pasos positivos para incluir a los más marginados.
- **Aceptabilidad** – que el contenido de la educación sea relevante, no discriminatorio y culturalmente adecuado, y de buena calidad; que la propia escuela sea segura y el profesorado, profesional.
- **Adaptabilidad** – que la educación pueda evolucionar con las necesidades cambiantes de la sociedad y contribuir a la eliminación de las desigualdades, como la discriminación de género, y que pueda adaptarse a nivel local para servir en contextos específicos. (Tomaševski, 2001)

Estos aspectos componen el contenido de muchos tratados de derechos humanos individuales, incluyendo la Declaración universal de los derechos humanos de 1948 (DUDH), el Pacto internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC) y la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de la infancia (CNUDI) – que reiteran el derecho a una educación primaria gratuita y obligatoria, el derecho a una educación universalmente disponible y progresivamente gratuita a nivel de secundaria, el derecho a un aprendizaje de por vida, desde la primera infancia hasta la edad adulta, el derecho a una educación de calidad y el derecho a una educación sin discriminación, que satisfaga las necesidades de los más marginados.

Esto deja claro que: i) la educación debe estar disponible y ser accesible para todos y todas; ii) debe suministrarse de forma gratuita (al menos la educación básica) y sin discriminación; iii) debe ser de buena calidad; y iv) debe responder y contribuir con su contexto social.

Los derechos humanos conllevan derechos y deberes. Los gobiernos que han acordado implementar tratados de derechos humanos, tienen serias obligaciones legales y morales. Es responsabilidad del Estado *respetar, proteger y satisfacer* los derechos humanos. Las barreras financieras representan un obstáculo importante para muchos individuos y sociedades en lo que se refiere al acceso a los derechos humanos – y es el caso que, demasiadas de las familias más pobres del mundo, en los países más pobres y frágiles del mundo, son negados de su derecho a la educación.

Esto significa que los gobiernos deben actuar ahora para superar estas barreras, asignando los recursos suficientes. También implica que los países más pobres deben recibir apoyo en su satisfacción de este derecho.

¿CÓMO SE FINANCIARÁ LA NUEVA AGENDA EDUCATIVA?

Los 121 millones de niños y niñas de la escuela primaria y secundaria inferior, que aún están fuera de la escuela (UNESCO GEM, 2016), el extendido uso de profesores no cualificados (UIS, 2015c) o para-profesores con poca formación en el África Subsahariana (y de forma creciente en las denominadas escuelas privadas 'de bajo coste'), la destrucción y el uso inadecuado de las infraestructuras escolares en áreas afectadas por conflictos y emergencias, y los 757 millones de adultos analfabetos (UIS, 2015a) son todos ellos recordatorios de lo lejos que estamos de alcanzar el derecho a la educación para todos y todas, y la urgencia de la tarea que tenemos entre manos. En el centro del ODS 4, se encuentra la superación de estos desafíos y la propia Meta contiene compromisos que van desde la primera infancia, hasta la educación superior y el aprendizaje de por vida. Esto, además, se establece frente al trasfondo de un crecimiento de jóvenes en el horizonte de muchos países de ingresos bajos y medios (CME, 2015a). La escala del desafío financiero es, por lo tanto, enorme.

Sin embargo, la Agenda 2030 de Desarrollo sostenible no contiene compromisos financieros específicos con la educación; actualmente los únicos compromisos realizados con la financiación en la nueva agenda educativa, se incluyen en la Declaración de Incheon y el FFA. También se realizan algunas referencias a la financiación de la educación en la Agenda de Acción de Addis Abeba, acordada en la Tercera conferencia internacional sobre financiación para el desarrollo, en julio de 2015, aunque el lenguaje está limitado en alcance (sólo se centra en la infancia) y no compromete (se realizan vagas referencias a animar a los estados a establecer los objetivos adecuados).

El FFA reconoce que los compromisos del ODS4 no pueden alcanzarse sin aumentar la financiación, y reitera el imperativo de que los Estados se adhieran a los puntos de referencia de invertir el 15-20 % del gasto público y el 4-6 % del PIB en educación. También urge a los países desarrollados a realizar esfuerzos concretos para alcanzar el objetivo del 0,7 % del PNB para ayuda oficial al desarrollo a países en desarrollo para 2030, con el objeto de cubrir la brecha financiera anual de 39.000 millones de dólares entre 2015-2030 – si los países en desarrollo cumplen con las recomendaciones de financiación local – para lograr la educación universal preescolar, primaria y secundaria de buena calidad en países de ingresos bajos y medios (UNESCO, 2015b).

UNA AGENDA COMÚN EN FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN

La CME, AAI y IE creen que todos los Estados son responsables de garantizar el derecho a la educación para todos y todas y que suministrarlo requiere de una financiación pública adecuada y sostenible de la educación. Como es el caso con otros bienes públicos primordiales, la ambición debe consistir en lograr una financiación sostenible proveniente de recursos locales. Sólo entonces las políticas y las prácticas pueden verse sujetas a la responsabilidad democrática que refleja las prioridades nacionales y las necesidades de niños y niñas, jóvenes y adultos.

El FFA afirma que *“los esfuerzos para cerrar la brecha en financiación, debe comenzar con la financiación local”* (UNESCO, 2015a), y esto requiere un mayor enfoque y presión sobre los gobiernos para que incrementen sus presupuestos generales. Reiteramos nuestra petición a todos los gobiernos para que destinen al menos el 20 % de sus presupuestos nacionales a la educación, o al menos el 6 % del PIB. Hacer que los gobiernos se responsabilicen del extremo superior de las referencias financieras señaladas en el FFA, requiere una lucha continua para garantizar que la educación continúa siendo una prioridad presupuestaria.

Algunos gobiernos descubrirán que cumplir estos objetivos crea una enorme presión fiscal – especialmente cuando se enfrentan con exigencias de incrementar la financiación en otros elementos de la agenda de Desarrollo sostenible. Creemos que la única forma práctica y realista que tienen los países para abordar estas presiones sobre los presupuestos gubernamentales, es maximizar los ingresos disponibles a través de la creación de sistemas fiscales progresivos y ampliados, la revisión de los acuerdos fiscales y de royalties en el sector corporativo, en especial en el sector de los recursos naturales, y el cierre de los agujeros que permiten la elusión y la evasión de impuestos por parte del sector privado.

Garantizar una educación igualitaria requiere también una asignación más eficiente e igualitaria de la financiación pública. Los gobiernos deberán asegurarse de que sus presupuestos sean más sensibles y que el gasto se destina mejor, para abordar asuntos de calidad y equidad. Por último, los activistas en educación deben escrutar el presupuesto para asegurarse de que los gobiernos está dedicando sus recursos de forma inteligente y para hacer a sus gobiernos responsables de que existan recursos suficientes para a agenda Educación 2030. Estas herramientas buscan apoyar este extremo.

Aunque los sistemas educativos deben financiarse públicamente, a través de los estados nacionales, también es necesaria ayuda externa para apoyar el desarrollo de la educación en muchos países de bajos ingresos. La ayuda y otras formas de asistencia externa a la educación, deben respetar las prioridades nacionales, ser previsible y suministrarse con el objeto de apoyar a los países a establecer un marco para una financiación local sostenible. Continuaremos haciendo campaña durante toda la campaña de financiación de la educación, llamando a todos los actores – locales, nacionales y mundiales – a jugar su papel, tal como se señala en las demandas de financiación del Cuadro 3 que encontrará a continuación.



Niños participando en la marcha 'Financiar el Futuro', en Somalia, durante la Semana de Acción Mundial por la Educación de la CME, 2016.

Imagen cortesía de la Education For All Somalia Coalition (EFASOM).

CUADRO 3. NUESTRAS DEMANDAS POLÍTICAS

Todos los gobiernos deben:

- Cumplir con sus compromisos financieros con la educación, incluyendo los compromisos internos y de donantes a la AME, los compromisos bilaterales hechos por los donantes y los compromisos globales contenidos en las Metas de desarrollo sostenible, el Marco para la acción Educación 2030 y la Agenda para la acción de Addis Abeba.
- Desarrollar planes bien financiados y organizados que sean posibles de implementar y que tengan como objeto garantizar el acceso a la educación gratuita, de buena calidad preescolar, primaria y secundaria y la alfabetización y el aprendizaje de por vida para todos y todas para 2030. Estos planes deben fortalecer los sistemas educativos públicos, en especial dando prioridad a las inversiones en calidad e igualdad y abordando las necesidades educativas de comunidades y regiones que sufren de una desventaja histórica.
- Garantizar que los planes de implementación dan una prioridad concreta a cerrar las brechas de profesores formados y cualificados y garantizar unas condiciones laborales dignas y la formación previa y durante el servicio, de todo el profesorado.
- Revisar las propuestas presupuestarias y los gastos para un impacto diferencial en niñas y mujeres y otros grupos desaventajados (como personas con discapacidades y comunidades indígenas) a través de auditorías de género e inclusión.
- Destinar al menos el 6 % del PIB y al menos el 20 % de los presupuestos nacionales a la educación, del cual al menos el 50 % debe dedicarse a la educación básica.
- Maximizar los ingresos disponibles para la inversión en educación y abordar la desigualdad a través de la creación de sistemas fiscales progresivos y expandidos, la revisión de los acuerdos fiscales y de royalties en el sector de los recursos naturales y el cierre de los agujeros que permiten la evasión y la elusión de impuestos por parte del sector privado.
- Informar de forma regular y transparente sobre los presupuestos y los gastos en educación, permitiendo a las comunidades de la sociedad civil comprobar dónde se destina el dinero público.
- Otorgar un papel formal a las organizaciones de la sociedad civil en procesos abiertos de planificación y presupuestarios a niveles nacional y sub-nacional.
- Garantizar que la educación se suministra para beneficio de los estudiantes y de la sociedad en su conjunto, no para el beneficio económico de empresas privadas, individuales u otros actores, y garantizar que los fondos gubernamentales no se utilizan para subvencionar una educación lucrativa. Los gobiernos deben también garantizar que las actividades de actores privados en el sector educativo están sujetas a la regulación, el escrutinio público y la responsabilidad social.²

Además los países donantes deben:

- Establecer planes nacionales claros para alcanzar el 0,7 % del PNB como AOD para 2020.
- Dedicar al menos el 15-20 % de la AOD a la educación. Al menos la mitad de la ayuda a la educación debe dedicarse a la educación básica.
- Destinar al menos el 4 % de la ayuda humanitaria a la educación.
- Enfocar la ayuda en el apoyo del logro de objetivos de equidad, centrándola en países con mayores necesidades y brechas financieras. Los datos de impacto de la AOD deben desagregarse para que muestren su impacto en las comunidades marginadas (incluyendo personas con discapacidades) y deben financiarse programas específicos para corregir la exclusión.

El sistema de la ONU y la comunidad internacional deberán:

- Acordar nuevas normas internacionales para promover la transparencia fiscal mundial y evitar la elusión de impuestos. Los países en desarrollo deben tener acceso a las cuentas de las compañías multinacionales para analizar y evaluar la responsabilidad fiscal y garantizar que las empresas pagan los impuestos debidos.
- Apoyar una fortalecida Alianza Mundial por la Educación (AME), con el mandato de financiar y apoyar la agenda completa Educación 2030.
- Presionar al FMI para garantizar que dirige su influencia sobre las políticas fiscales en países de bajos y medios-bajos ingresos, para apoyar a los países para que aumenten sus impuestos a los umbrales PIB, mientras se relaja la carga fiscal sobre los más pobres.
- Generar un sistema monetario más inclusivo que reconozca la necesidad de una financiación sostenida para suministrar la educación en situaciones de emergencia, incluyendo emergencias crónicas.
- Llamar al aumento del gasto para promover una educación igualitaria, inclusiva y de calidad, para estudiantes de grupos marginados, tales como personas con discapacidades, comunidades agrícolas y pueblos indígenas.

Exigencias políticas de la Semana de Acción Mundial por la Educación 2016 de la CME (sitio Web de Financiar el futuro)

EL MÉTODO DE LAS 4 ESSES PARA LA FINANCIACIÓN LOCAL

Nuestra agenda de reivindicación también se puede comprender como el 'método de las 4 eSes a la financiación local', que se enfoca en la partida (share), el tamaño (size), la sensibilidad y el escrutinio (scrutiny) del presupuesto educativo:

1. Aumentar la **PARTIDA** del presupuesto destinada a la educación: los países deben asignar al menos el 20 % de sus presupuestos nacionales, o al menos el 6 % de su PIB, a la educación. El Módulo 2 establece el contexto y los antecedentes políticos relacionados con la parte del presupuesto destinado a la educación y explora en qué medida la falta de asignaciones presupuestarias gubernamentales ha conducido a una mala calidad de la educación y hasta qué punto la expansión de la financiación de la educación, es fundamental para mejorar la calidad. Ayuda al lector a realizar cálculos básicos, desglosando el presupuesto total para identificar la cantidad dedicada a la educación, así como para comprender las fuentes de financiación.
2. Aumentar el **TAMAÑO** del presupuesto gubernamental general: algunos países ya dedican una parte razonable de sus presupuestos a la educación y muchos países están cerca de los puntos de referencia reconocidos a nivel internacional. En estos escenarios ¿qué más podemos razonablemente esperar en la movilización de recursos locales? A menudo, la respuesta es: mucho. En muchos países, el tamaño del presupuesto gubernamental general es mucho menor de lo que podría o debería ser. En estos casos, sencillos pasos para incrementar el tamaño del presupuesto general, pueden incrementar sustancialmente los recursos locales disponibles para la educación, concretamente, mediante el incremento de los ingresos por impuestos. El Módulo 3 ayudará a los activistas en educación a lograr una comprensión más profunda de los asuntos fiscales y cómo trabajar con la lucha por la justicia fiscal para aumentar los recursos locales para la educación.

3. Aumentar la **SENSIBILIDAD** del presupuesto educativo: en las cifras de primera plana sobre el gasto educativo a menudo se pierden detalles fundamentales sobre si el presupuesto apoya a los más marginados y si está trabajando o no para ayudar a mejorar el acceso a una educación de calidad para todos y todas. El Módulo 4 ayudará a los activistas en educación a centrarse en el modo en que funciona el gasto, corregir la desventaja y jugar un papel fundamental en ayudar a crear y dar forma a sociedades más igualitarias.
4. Aumentar el **ESCRUTINIO** ciudadano del presupuesto educativo: es fundamental el papel de los ciudadanos y la sociedad civil en el monitoreo de los presupuestos y el gasto gubernamental, y aplicar presión para garantizar la responsabilidad. El Módulo 5 se centra en comprender por qué la responsabilidad presupuestaria es una de las herramientas más poderosas para alcanzar el derecho a la educación, mientras se explora cómo hacer a los gobiernos responsables de sus compromisos respecto al gasto presupuestario, con la labor de seguimiento.

Estas herramientas ayudarán a los activistas en educación a comprender estas cuatro áreas y a identificar los aspectos más importantes a llevar a cabo en sus propios contextos nacionales o locales.

Para preguntas o más información sobre este juego de herramientas o la labor de la CME en financiación local de la educación, por favor contacte con el Secretariado de la CME: <http://www.campaignforeducation.org/en/contact-us>.

MÓDULO 1: COMPRENDER LOS PRESUPUESTOS

RESUMEN:

Este módulo introduce a los lectores en los procesos, los actores y la terminología relacionados con los presupuestos gubernamentales. Pretende generar conocimientos sobre:

- La importancia de participar en los presupuestos
- El vínculo entre presupuestos y derechos humanos
- Los actores implicados en establecer y gastar los presupuestos
- El ciclo presupuestario
- La documentación presupuestaria
- La clasificación presupuestaria

CUANDO ACABE ESTE MÓDULO, LOS LECTORES HABRÁN:

- Identificado a los actores principales implicados en establecer y gastar el presupuesto educativo en su país.
- Identificado las etapas clave del ciclo presupuestario en su país.
- Comprendido cómo acceder a los documentos presupuestarios clave de su país.
- Llegado a familiarizarse con la presentación y contenido del presupuesto de su país y aprendido cómo extraer información útil de él.
- Identificado las áreas prioritarias de su gobierno para el gasto en educación, tal como se expresa en el presupuesto.
- Comenzado a identificar problemas concretos en relación al presupuesto educativo de su país.

Los usuarios deben familiarizarse con el contenido de este módulo antes de embarcarse en el resto de los módulos de este juego de herramientas.

1. ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE PARTICIPAR EN LOS PRESUPUESTOS?

Los presupuestos son el medio central por el cual los gobiernos cumplen con su obligación de garantizar el derecho a la educación. El presupuesto es uno de los documentos públicos más importantes producidos por el gobierno, en el que se expresan sus prioridades y compromisos. Es el espacio donde un gobierno propone cuántos ingresos planea recaudar, y cómo planea utilizar estos fondos para satisfacer las necesidades de la nación, desde fortalecer la seguridad, a mejorar la sanidad, o aliviar la pobreza. Estos procesos presupuestarios son políticos y técnicos y, teniendo en cuenta sus profundas implicaciones para la ciudadanía, el presupuesto nacional debe estar sujeto a un amplio escrutinio y debate. La sociedad civil tiene un papel vital que jugar para garantizar que existe un escrutinio

independiente de los presupuestos gubernamentales y de los ingresos que los pagan, y el gasto efectivo en educación requiere de la participación ciudadana en todas las etapas del proceso – desde la asignación de ingresos, a la elaboración de presupuestos y el gasto, a la contabilidad del gasto real – y a todos los niveles gubernamentales, desde el local al nacional. La sociedad civil y otros activistas en educación pueden ayudar a mejorar las políticas presupuestarias ofreciendo información sobre necesidades y prioridades públicas mediante sus conexiones con las comunidades y garantizando que pueden identificar mejor las áreas de mayor necesidad. Trabajando en colaboración con legisladores, auditores, los medios y el público en general, también pueden jugar un papel importante en hacer responsable al ejecutivo por su utilización de los recursos públicos. El escrutinio de los presupuestos educativos por parte de la ciudadanía, se explora en detalle en el Módulo 5.

CUADRO 4. DERECHOS HUMANOS Y PRESUPUESTOS

El Artículo 2 del Acuerdo internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales (AIDESC) establece las obligaciones de los gobiernos de habilitar la realización de los derechos:

- Cada Estado Parte del presente Acuerdo, se compromete a dar pasos, a nivel individual y a través de la ayuda y cooperación internacional, especialmente de tipo económico y técnico, al máximo de sus recursos disponibles, con vistas a lograr de forma progresiva la realización completa de los derechos reconocidos en el presente Acuerdo, por todos los medios adecuados, incluyendo en especial la adopción de medidas legislativas.
- Los Estados Parte del presente Acuerdo se comprometen a garantizar que los derechos enunciados en el presente Acuerdo se ejercerán sin discriminación de ningún tipo por motivo de raza, color, sexo, idioma, religión, político u otra opinión, origen social o nacional, propiedad, nacimiento u otro estatus.³

Incluso cuando los recursos de un estado sean limitados, está obligado a dar prioridad a ciertas obligaciones inmediatas, tales como la educación para todos y todas, sin discriminación, y como tal, dedicarle los recursos necesarios. Está obligado a ofrecer educación primaria gratuita y, progresivamente, educación secundaria y superior, gratuita, lo cual requiere de pasos inmediatos y progresivos – no regresivos – para ayudar a la ciudadanía a realizar al completo su derecho a la educación.

El modo en que los gobiernos adquieren ingresos y se comprometen a gastarlos, puede afectar a varios grupos de diferentes maneras, a menudo cargando de forma desproporcionada a los pobres mediante cargas impositivas injustas, o a través de un gasto injusto que puede marginar aún más a ciertos grupos. Por ejemplo, los niños y niñas fuera de la escuela, o los niños y niñas con discapacidades, que no tienen acceso a la educación, paradójicamente, a menudo no reciben asignaciones presupuestarias de recursos. Eso es tan sólo un ejemplo que demuestra que los presupuestos no se priorizan en proporción a las necesidades. A menudo, los grupos que necesitan el mayor apoyo gubernamental, son los que menos reciben, y son los que reciben una carga más injusta en el modo en que se recaudan los recursos. Otro método consiste en utilizar un presupuesto para enderezar equivocaciones duraderas; por ejemplo, cuando los gobiernos dirigen recursos a grupos históricamente desaventajados. Para implementar de forma efectiva el derecho a la educación, los estados deben garantizar que una proporción suficiente del presupuesto nacional se asigna a la educación y que el dinero se utiliza de forma efectiva e igualitaria para garantizar la educación para todos y todas, así como para enmendar desigualdades (sitio Web del Proyecto para el derecho a la educación).

3 Para más información, consulte Blyberg y Hofbauer 2014.

2. ¿QUIÉN ESTABLECE Y GASTA LOS PRESUPUESTOS?

Comprender cómo se establecen los presupuestos y quién tiene el control de la planificación o el gasto, es clave para una lucha exitosa y para hacer responsables a los gobiernos. Por lo tanto, es fundamental comprender cómo trabaja un gobierno a sus distintos niveles (nacional, regional, de distrito y a nivel escolar), cómo éstos se relacionan entre sí, y a qué niveles se toman las decisiones.

Es importante comprender la diferencia entre un sistema centralizado y descentralizado. En muchos países, la democratización ha venido acompañada de un proceso de descentralización, que acerca los presupuestos a las comunidades. Esto difiere de los sistemas centralizados, donde el poder se concentra en el ministerio central o nacional, que decide cómo se emplean los recursos a todos los niveles del sistema, hasta el nivel de la instalación. En un sistema centralizado, la única influencia que la sociedad civil puede tener a nivel local, es garantizar que el dinero se gasta bien. En este caso, la defensa de la mejora de las asignaciones presupuestarias, o el incremento de programas específicos, debe realizarse a nivel nacional.

En un sistema descentralizado, la autoridad se transfiere del centro a las regiones o distritos, con vistas a generar mayor autonomía. Algunos países sin federales en carácter, donde la toma de decisiones se divide entre el centro y las provincias. Otros países toman decisiones de asignación a nivel central, y tan sólo la responsabilidad de la implementación está descentralizada. Otros todavía tienen también descentralizada la generación de ingresos (hasta cierto punto), así como el gasto.

Esto podría significar conectar los tres niveles (como en Ghana), o cuatro niveles (como en Etiopía) o, en el caso de la India o Pakistán, conectar a través de aldeas, barrios, distritos, provincias (Pakistán) o estados (India) y el gobierno nacional. En lo que se refiere a la asignación y uso de recursos públicos, cada nivel tiene sus propios poderes y participantes en la toma de decisiones, y cada nivel tiene también un vínculo particular con las estructuras nacionales. En algunos casos, tan sólo algunas funciones – por ejemplo, el cuidado y la educación de la primera infancia – están plenamente descentralizadas y delegadas. La calidad y capacidad de los sistemas descentralizados varía de país a otro. En muchos países, los problemas con el gasto en educación a menudo florecen a nivel descentralizado. Esto puede suceder incluso cuando la planificación y el gasto a nivel nacional es efectivo, ya que en ocasiones las autoridades locales

carecen de la capacidad para gastar los fondos de manera efectiva. Los casos de corrupción también son más probables a nivel local. Sin embargo, aunque la descentralización puede complicar el monitoreo de presupuestos a nivel nacional, también puede crear oportunidades para la implicación legislativa local y una mayor participación ciudadana.

El punto hasta el que la sociedad civil puede interactuar con actores clave a los varios niveles, dependerá del nivel de descentralización gubernamental que exista en el país, y de quién tenga el poder a distintos niveles del sistema para dirigir presupuestos y gastos. Éste es el motivo por el que es importante comprender la responsabilidad de los distintos actores a distintos niveles. Allí donde la administración está muy descentralizada, en especial si los presupuestos se realizan a nivel sub-nacional, será más importante participar en los procesos presupuestarios gubernamentales, ya que esto incrementa las probabilidades de una influencia directa.

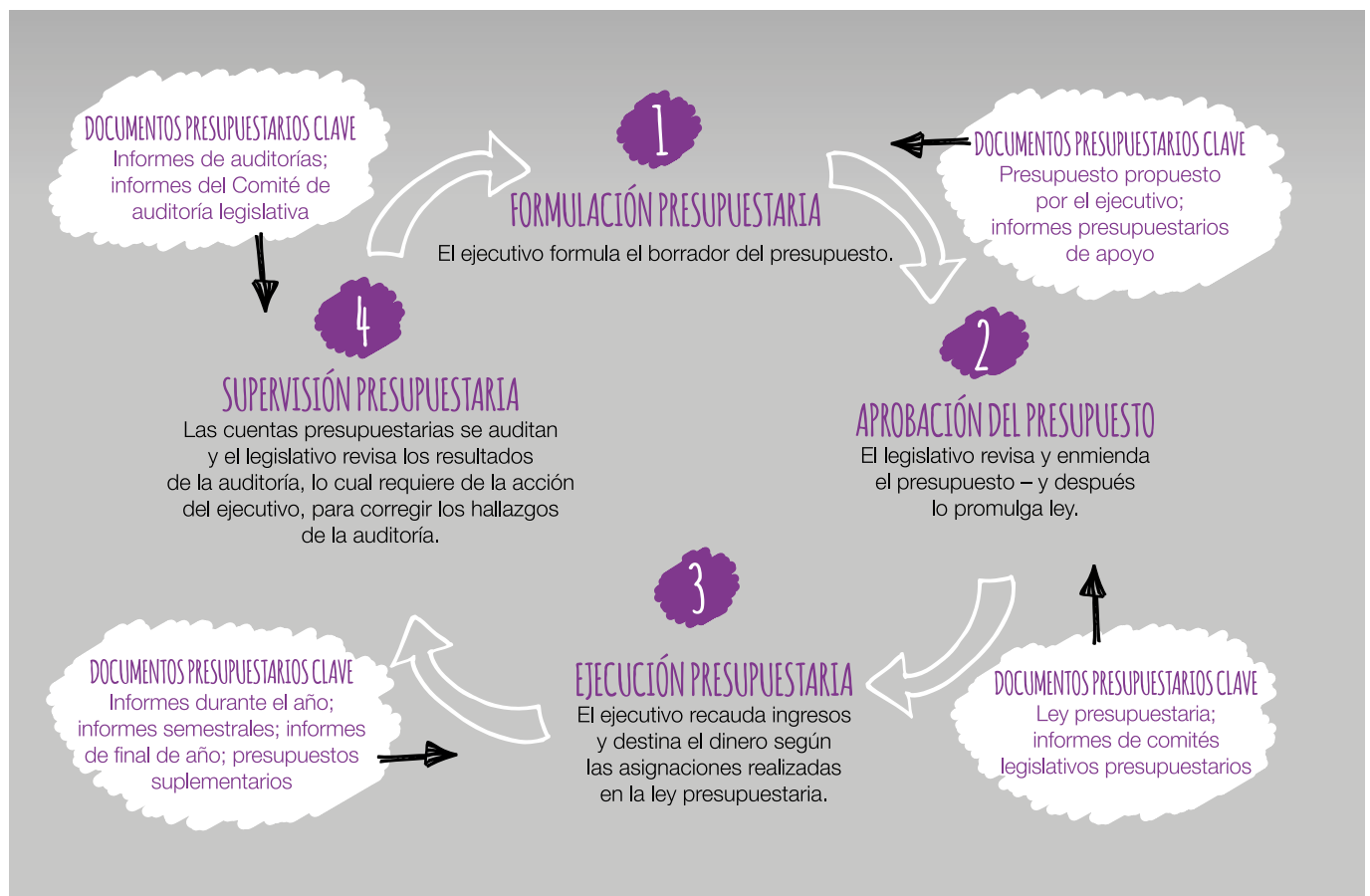
La mayoría de coaliciones nacionales de la CME operan a través de electorados de base amplia, lo cual significa que algunos de sus miembros interactúan a nivel nacional y otros a nivel sub-nacional. Aquellos que operan a nivel nacional/en la capital, interactúan principalmente con tomadores de decisiones del gobierno nacional, participantes con base en la capital y medios nacionales. Este tipo de trabajo busca un impacto a nivel macro, aunque puede requerir de investigación sobre asuntos que suceden o afectan a políticas o servicios públicos ofrecidos a nivel sub-nacional. Por el contrario, las OSC y otros miembros de la coalición que trabajan a nivel sub-nacional o local, tienen normalmente base fuera de la capital. La mayor parte de los grupos trabajan a este nivel para monitorear políticas o la implementación de presupuestos, incluir a oficiales a cargo de la implementación o activar mecanismos locales de supervisión. En los sistemas federales también pueden intentar influir sobre políticas estatales. Resulta complicado intentar vincular el trabajo nacional y sub-nacional, pero, idealmente, este trabajo vendría acompañado del análisis de compromisos nacionales y el flujo de dinero, que muestre lo bien que se gasta el dinero o exponga malgastos o malos usos de los fondos. El hecho de reconocer los vínculos entre presupuestos a diferentes niveles, ofrecerá una mayor comprensión del sistema e informará para la defensa de los presupuestos educativos de la organización.

3. EL CICLO PRESUPUESTARIO

El proceso presupuestario de cada país tiene sus elementos propios únicos, que reflejan la organización del ejecutivo, el poder de la legislatura y la independencia y efectividad de las instituciones supervisoras.

El proceso presupuestario consta de varias etapas a las que la mayoría de gobiernos se adhiere (al menos hasta cierto punto).

FIGURA 1: RESUMEN DE LAS ETAPAS DEL CICLO PRESUPUESTARIO Y LOS TIPOS DE DOCUMENTOS DISPONIBLES



ETAPA 1: FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO

La primera etapa del ciclo presupuestario es aquella en la que la rama ejecutiva formula el presupuesto anual, incluyendo los techos de gasto y estableciendo el envoltorio fiscal (p. ej. la cantidad total de dinero que el gobierno tiene disponible para el presupuesto de ese año). Normalmente, una oficina – que suele ser la oficina presupuestaria dentro del Ministerio de Finanzas – coordina y gestiona la formulación, requiriendo información de departamentos individuales y proponiendo las operaciones necesarias para ajustarse a las prioridades gubernamentales dentro de los totales del gasto presupuestario. Las proyecciones presupuestarias se basan, en parte, en información sobre la economía y asunciones sobre su curso futuro, tales como el crecimiento económico previsto, la inflación y los niveles de desempleo. Esto suele tener lugar a puerta cerrada. En ocasiones el ejecutivo puede publicar un documento de discusión o una visión general sobre el presupuesto, pero generalmente el legislativo y la sociedad civil tienen escaso acceso directo a esta etapa del proceso. Sin embargo, el presupuesto raramente se elabora partiendo de cero. Por lo tanto, grandes partes del presupuesto pueden anticiparse, incluyendo el presupuesto educativo. En términos de ingresos, es poco probable que incluya cambios significativos a los sistemas fiscales existentes; normalmente incluirá cambios más modestos, tales como el ajuste de los efectos de la inflación o cambios en el marco fiscal.

ETAPA 2: APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO

La segunda etapa del ciclo presupuestario tiene lugar cuando el presupuesto del ejecutivo se discute en el legislativo y, en consecuencia, se convierte en ley. Durante la etapa de promulgación, el legislativo revisa, enmienda y adopta el presupuesto. El alcance de la implicación del legislativo varía de un país a otro (p. ej. si el sistema es parlamentario o presidencial). En muchos países, el legislativo tiene menos influencia sobre los ingresos que sobre el gasto.

ETAPA 3: EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

Durante la etapa de implementación, muchos gobiernos publican informes del año sobre gastos e ingresos, para mostrar el progreso realizado hacia los objetivos presupuestarios. El nivel de detalle y la puntualidad de la información ofrecida, difiere de un país a otro. A menudo el ejecutivo envía un presupuesto suplementario al legislativo, proponiendo ajustes al presupuesto promulgado durante el año, y produce cifras de gasto presupuestario revisado. No obstante, las políticas de ingresos raramente se ajustan a mitad de año.

ETAPA 4: SUPERVISIÓN DEL PRESUPUESTO

La etapa final del ciclo presupuestario incluye una serie de actividades gubernamentales para evaluar el gasto del presupuesto. Esto ofrece una oportunidad valiosa para que las OSC y los grupos presupuestarios obtengan información sobre la efectividad de iniciativas presupuestarias concretas y hagan avanzar la responsabilidad determinando si el legislativo y el ejecutivo responden adecuadamente a los hallazgos de los informes de auditoría.

Cada una de las etapas del ciclo presupuestario crea diferentes oportunidades para la participación de la sociedad civil. Éstas se exploran en el Módulo 5, que trata el escrutinio ciudadano del presupuesto.

4. DOCUMENTOS DEL PRESUPUESTO

La buena práctica internacional recomienda que los gobiernos publiquen ocho informes presupuestarios en varios momentos del ciclo presupuestario. Cuatro de los ocho informes presupuestarios clave atañen a las etapas de formulación y aprobación del proceso presupuestario: la Declaración previa al presupuesto, la Propuesta presupuestaria del ejecutivo, el Presupuesto promulgado y el Presupuesto ciudadano. El resto de informes atañen a la ejecución y supervisión del presupuesto por parte del gobierno – los informes durante el año, la revisión a mitad de año, el informe de final de año y el informe de auditoría.

Idealmente, los ciudadanos deben poder acceder a todos los documentos presupuestarios. Sin embargo, en realidad, esto resulta más complicados en algunos países que en otros. En los últimos años se ha producido un impulso hacia gobiernos más abiertos y un enfoque creciente en asuntos de transparencia, participación, voz y responsabilidad. Esto ha conducido a un cambio palpable en la cantidad de información que se pone a disposición del público y una gran ola de presupuestos más transparentes y responsabilidad de gasto. Ahora existen leyes que regulan el derecho a la información o la libertad de información en casi 100 países, en contra de los escasos 12 que las tenían en 1990 (Right2INFO.org). El índice de presupuesto abierto de la Alianza internacional presupuestaria, que sondea el estado de la transparencia y la participación presupuestaria en 108 países, ha encontrado incrementos consistentes en la transparencia presupuestaria, de año en año (AIP, 2015). Las mismas tendencias han sido señaladas por la Vigilancia del gasto gubernamental en su informe anual, que señaló que había disponible un tercio más de información para ser analizada, de documentos oficiales gubernamentales en países de ingresos medios y bajos, en 2015, en comparación con 2011 (VGG, 2015).

En algunos casos, las tendencias a la apertura de los presupuestos al público, son llamativas. En Latinoamérica, por ejemplo, existen ahora varios portales de transparencia, tales como los portales de transparencia fiscal salvadoreño (sitio Web del Ministerio de Hacienda de El Salvador), brasileño (sitio Web de la Controladoria-Geral da União de Brasil) y peruano (sitio Web del Ministerio de Economía y Finanzas de Perú), que ofrecen información puntual y fácil de manejar sobre la planificación y ejecución presupuestaria, lo que permite a la ciudadanía acceder a información presupuestaria en tiempo real de un modo sencillo de comprender (sitio Web del Banco Mundial). Sin embargo, muchos países se están quedando atrás, donde los gobiernos aun limitan las oportunidades de la ciudadanía para acceder a la información presupuestaria oficial o participar en el proceso presupuestario. En algunos países con presupuestos descentralizados, es muy difícil conseguir información presupuestaria – y recabar lo que se ha gastado a nivel local puede resultar imposible.

No es sólo cuestión de si los gobiernos publican documentos presupuestarios o permiten la participación pública en los procesos presupuestarios, sino de lo accesible y comprensible que sea la información y la claridad con la que se desglose el presupuesto. A menudo los gobiernos no ofrecen la información suficiente para permitir a los ciudadanos realizar las conexiones entre entradas y salidas, y en última instancia resultados y logros, lo cual es necesario para un seguimiento efectivo del gasto. También puede haber cierta desinformación sobre cómo se desglosa el gasto en relación a los diferentes grupos (p. ej. niños y niñas con discapacidades) o ubicaciones geográficas, por ejemplo.

Antes de que los activistas en educación puedan realizar el análisis presupuestario, primero deben recopilar la información. El Ejercicio 1 y el Ejercicio 2 buscan ofrecer cierta práctica en el manejo de documentos presupuestarios y ayudar a los usuarios a recorrer estos documentos para encontrar la información que necesitan.

EJERCICIO 1. ACCESO A LA INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA

Objeto

Que los usuarios aprendan a acceder a la información presupuestaria de su país.

Actividad

Paso 1: Consultar los sitios Web gubernamentales

El primer lugar donde buscar información presupuestaria es online, visitando el sitio Web del Ministerio de Finanzas, Tesoro, etc. (o quizá una subdivisión, como la oficina del controlador del presupuesto). El modo más sencillo de hacerlo es introducir 'presupuesto [nombre del país]' en un buscador y seguir los enlaces oficiales del gobierno que aparecen.

En teoría, el Ministerio de Finanzas es responsable de ofrecer al legislativo y al público la información presupuestaria del modo más exhaustivo posible y en un formato fácilmente accesible. En realidad, los gobiernos no siempre producen su información presupuestaria en un formato accesible, ni tampoco comparten la información con transparencia.

Paso 2: Qué hacer si no puede encontrar la información presupuestaria online

Si los documentos no se publican online, debe contactar directamente con el Ministerio de Finanzas para solicitar la información presupuestaria. O también puede contactar con el Ministerio de Educación para solicitar información sobre el presupuesto en educación y un desglose más detallado.

Paso 3: Acceder a información suplementaria

También puede ser útil visitar otros sitios Web para encontrar información suplementaria que apoye su análisis presupuestario. Esto puede ayudar a ofrecer información adicional, por ejemplo, sobre la intención de financiar ciertos programas o los planes de sector relacionados.

Entre las fuentes adicionales de información se puede incluir:

- El Banco Central y la Oficina Central de Estadística – En ocasiones publican presupuestos y otra información financiera.
- Auditor General – puede tener cuentas auditadas.
- El Ministerio de Educación (o la oficina presupuestaria local del Ministerio) – para un desglose más detallado del presupuesto del sector.
- Donantes bilaterales y multilaterales – para suplementar la información sobre el gasto de los donantes, en ocasiones los donantes pueden ayudar a acceder a la información sobre presupuestos.
- Planes del sector educativo – pueden ayudar a comprender para qué son los compromisos presupuestarios.
- La Alianza Mundial por la Educación, los Grupos Educativos Locales o los mecanismos de coordinación del Método Educativo del Sector, a menudo tienen información presupuestaria.

Desafíos de la información

En muchos países los usuarios pueden encontrarse obstáculos cuando intentan recopilar información sobre el presupuesto. El grado de dificultad a la hora de encontrar información, determinará hasta qué punto un activista en educación puede conducir un análisis presupuestario efectivo. Si no puede encontrar los documentos adecuados y la información necesaria para el análisis presupuestario ¡tendrá problemas para avanzar!

Existen muchas dificultades cuando se intenta recabar información presupuestaria, tales como:

- Carencia de legislación sobre el derecho a la información;
- Carencia de información presupuestaria precisa y puntual;
- Carencia de información desglosada de forma útil (también conocida como datos totalmente desagregados: información dividida por edad, sexo u otras características);
- Carencia de transparencia; y
- Carencia de mecanismos institucionalizados para la participación pública.

Si el acceso a la información es una preocupación primordial, entonces un punto de partida obvio para la reivindicación es presionar al gobierno para que publique más información presupuestaria y para que sea más transparente. En cuyo caso, uno de los primeros pasos a dar sería unir fuerzas con socios o grupos relevantes que trabajen en campañas por el derecho a la información o la transparencia, con el objeto de mejorar los datos disponibles y la transparencia.

Adaptar el ejercicio a un taller

Opción 1. Pida a los participantes que encuentren información presupuestaria de su país, antes de la reunión. Divídalos en pequeños grupos en los que compartir y debatir sus descubrimientos. En un contexto internacional, los participantes pueden trabajar en grupos por países para cotejar y debatir sus conclusiones o en grupos mezclando países, para comparar y contrastar la disponibilidad de la información en los diferentes contextos.

Opción 2. Si los participantes tienen acceso a Internet en una sesión de formación, pueden intentar encontrar información presupuestaria durante el evento. Como facilitador, asegúrese de prepararse para ello, comprendiendo los diferentes desafíos de los presupuestos de los distintos países presentes en la formación. El tiempo necesario para realizar este ejercicio dependerá de la disponibilidad de documentos públicamente accesibles y la complejidad de estos documentos – algunos países tienen mucha información fácilmente accesible (que puede llevar mucho tiempo estudiar), otros tienen mucha menos. Permita a algunos participantes realizar más progresos que a otros. Puede desear situar a un facilitador (o participante experimentado) en cada uno de los grupos para apoyar (que no dirigir) el proceso.

Preguntas adicionales a debatir

- ¿Fue sencillo encontrar información presupuestaria para su país?
- ¿Qué sitios visitó para encontrar información oficial gubernamental sobre el presupuesto?
- ¿Qué sitios visitó para encontrar información suplementaria sobre el presupuesto?
- ¿Qué pasos cree que el gobierno debería dar para hacer más accesible la información presupuestaria?
- ¿Hasta qué punto fue sencillo comprender la información en el sitio Web del gobierno?
- ¿Qué cree que puede hacerse para conseguir que la información sea más fácil de comprender?

5. LAS CLASIFICACIONES PRESUPUESTARIAS

La clasificación presupuestaria es uno de los bloques fundamentales para edificar un sistema de gestión presupuestaria sólido, ya que determina el modo en el que se registra, presenta e informa el presupuesto, y como tal tiene un impacto directo en la transparencia y coherencia del presupuesto. Para la formulación de políticas y en análisis del rendimiento, es importante una correcta clasificación presupuestaria, que asigne los recursos de forma eficiente entre los sectores y garantice que se cumple con los recursos presupuestarios aprobados por el legislativo.

Hay varias maneras de clasificar los presupuestos (Jacobs, Héris, & Bouley, 2009):

- **La clasificación administrativa** identifica la entidad responsable de gestionar los fondos públicos en cuestión, tal como el Ministerio de Educación o, a un nivel inferior, los departamentos de educación primaria y, a un nivel más inferior, las escuelas.
- **La clasificación funcional** organiza las actividades gubernamentales de acuerdo con los propósitos y objetivos generales para las que se concibieron (p. ej. educación). Es independiente de la estructura administrativa u organizativa del gobierno. Dicha clasificación es especialmente útil para analizar la asignación de recursos entre sectores.
- **La clasificación económica** identifica el tipo de gasto en que se incurre, por ejemplo, salarios, bienes y servicios, transferencias y pagos de interés, o gasto de capital.
- **La clasificación programática** requiere que el presupuesto se organice alrededor de un grupo de programas y sub-programas, con objetivos políticos claros y con un enfoque en resultados y salidas (productos). Este tipo de sistema de clasificación es cada vez más popular, ya que vincula los fondos a los resultados, en lugar de hacerlo a las entradas (o aportaciones).

EJERCICIO 2. COMPRENDER EL PRESUPUESTO DE SU PAÍS

Objeto

Que los usuarios se familiaricen con el presupuesto de su país y comiencen a analizar la información disponible.

Actividad

Revisar los documentos presupuestarios de su país (véase el Ejercicio 1) y responder las siguientes preguntas:

1. ¿Se ofrecen razonamientos a las opciones tomadas en el presupuesto? ¿Puede indicar cuáles son las áreas prioritarias del presupuesto?
2. ¿El presupuesto se desglosa en clasificaciones funcionales, administrativas o económicas (véanse las Clasificaciones presupuestarias)?
3. ¿El presupuesto cuenta con información sobre el gasto gubernamental en programas, sub-programas y más información sobre la desagregación del gasto gubernamental, por debajo del nivel del sub-programa?
4. ¿El presupuesto diferencia adecuadamente entre el gasto en costes recurrentes (operativos) y los costes de capital (desarrollo)?
5. ¿El presupuesto está descentralizado? ¿Existe un presupuesto regional y/o de distrito? ¿Puede acceder a él?
6. ¿Las líneas presupuestarias están lo suficientemente claras para saber a qué se refiere cada una de ellas, y son consistentes a través de los departamentos?
7. ¿El presupuesto contiene estimaciones para los próximos tres años o sólo para este año (se pueden comparar los presupuestos entre los años con facilidad)?

Adaptar el ejercicio a un taller

En un taller, los participantes deben asegurarse de que cuentan con la información presupuestaria relevante, antes de la sesión. Idealmente, deberían trabajar en pequeños grupos por país, para responder a las preguntas anteriores.

El propósito de este ejercicio es que los participantes se familiaricen con la presentación y contenido del presupuesto de su país y aprendan a extraer información útil de él. Por lo tanto, no es necesario compartir las respuestas concretas a las preguntas en pleno. En lugar de eso, puede facilitar una discusión de grupo sobre la experiencia de navegar por el presupuesto, explorando algunas de las siguientes preguntas:

- ¿Fue sencillo encontrar la información que necesitaba en el presupuesto?
- ¿A qué dificultades se enfrentó?
- ¿Qué nueva terminología se encontró?
- ¿Qué cree que puede hacerse para conseguir que el presupuesto sea más fácil de comprender?

6. PREPARARSE PARA EL TRABAJO CON EL PRESUPUESTO: ALGUNOS CONSEJOS

Estas herramientas ofrecen muchas ideas sobre cómo realizar un trabajo presupuestario efectivo en relación a la financiación de la educación. Antes de comenzar, resulta útil ser conscientes de las promesas políticas centrales o las garantías legislativas concernientes a la educación – esto ayudará a los activistas en educación a comprender cuáles son las prioridades nacionales y cómo pueden relacionarse con el presupuesto, y cómo responsabilizar a los gobiernos. Aquí tiene algunos consejos:

Comprender el entorno político, legal y económico

- Monitorear el paisaje político y planificar estrategias de lucha en consecuencia, para maximizar el impacto.
- Comprender el marco legal e institucional del presupuesto, y el calendario del ciclo presupuestario.

Generar capacitación en el análisis y la concienciación presupuestaria

- Desarrollar experiencia formativa presupuestaria que se pueda dirigir a incrementar la capacidad analítica y de lucha de las organizaciones de la sociedad civil y los legislativos.

- Invertir en la capacidad y confianza de las organizaciones de la sociedad civil para llevar a cabo labores presupuestarias.
- Producir herramientas de formación sencillas y fáciles de manejar, que sean accesibles a los grupos comunitarios.

Establecer relaciones constructivas con gobierno, parlamento y sociedad civil

- Promover los beneficios potenciales del trabajo presupuestario con los oficiales gubernamentales.
- Establecer relaciones de colaboración con otras organizaciones de la sociedad civil, para garantizar que se crean oportunidades basadas en la capacitación y la experiencia de otros.
- Crear una relación mutuamente beneficiosa con el brazo legislativo del gobierno.
- Hacer avanzar la participación comunitaria en la labor presupuestaria.

Realizar varias actividades de labor presupuestaria

- Garantizar que la generación de capacitación se continúe con actividades que puedan apoyar a la reivindicación.

- Vincular el seguimiento del presupuesto y la labor de lucha de nivel local a nacional de modo que las voces comunitarias se tomen en consideración durante la toma de decisiones.
- Apoyar campañas para asegurar la libertad de información allá donde ésta afecte a la capacidad de la sociedad civil de realizar labores presupuestarias.
- Poner el enfoque en producir investigaciones de alta calidad, basadas en evidencias, como un modo para influir en el proceso presupuestario.

Difundir ampliamente las conclusiones

- Distribuir los resultados del análisis presupuestario de un modo que sea diverso, dirigido y claro, animando a otros participantes a actuar en relación a las recomendaciones.
- Difundir la información a tiempo para permitir a los interesados influir en los debates políticos.
- Implicar a los medios para maximizar la visibilidad de la investigación.
- Compartir ampliamente las experiencias de buenas prácticas.

EJERCICIO 3. PREGUNTAS CLAVE QUE RESPONDER AL INICIAR LA LABOR PRESUPUESTARIA

Objeto

Que los usuarios reflexionen sobre los procesos y actores presupuestarios de sus países e identificar carencias en su conocimiento que pueda requerir nuevas investigaciones.

Actividad

Revisar las siguientes preguntas y responder todas las que pueda. Puede que responda algunas inmediatamente, otras requerirán una rápida búsqueda en Internet y quizá la aportación de un colega experto. Subraye cualquiera que requiera más investigación.

1. **¿Cuáles son las prioridades del gobierno para mejorar la educación?** ¿A qué acciones o política se ha comprometido el gobierno? ¿Cuáles son las prioridades principales? ¿Existen compromisos especialmente mal financiados? ¿Conoce el Plan del sector educativo?⁴ ¿Su gobierno tiene garantizado el derecho a la educación a través del legislativo o como derecho constitucional?
2. **¿Quién establece el presupuesto educativo?** ¿Quién establece la agenda y los presupuestos educativos? ¿El Ministerio de Finanzas establece techos para el sector? ¿Qué ministerio está a cargo de cada aspecto del presupuesto educativo? ¿Establecen el presupuesto, y con qué otras partes del gobierno? A nivel sub-nacional ¿quién establece presupuestos y planes? ¿Cuáles son los procesos parlamentarios que definen los presupuestos? ¿Qué espacios de debate y toma de decisiones están garantizados para la participación?
3. **¿Quién gasta el presupuesto?** ¿Qué agencias tienen la responsabilidad de gastar el presupuesto en educación? ¿A qué nivel gubernamental se encuentran? ¿Quién gasta el dinero a nivel sub-nacional?
4. **¿Quién monitorea el gasto presupuestario y aborda los cambios que deben realizarse?** ¿Qué espacios y procedimientos existen para monitorear y escrutar el gasto presupuestario? ¿Son sólo gubernamentales? ¿Cómo y cuándo pueden participar las OSC?

⁴ Un Plan de sector educativo es un documento gubernamental oficial que establece lo que quiere lograr el gobierno en el sector educativo. Para saber más consulte CME 2014.

MÓDULO 2. INCREMENTAR LA PARTIDA PRESUPUESTARIA PARA EDUCACIÓN

RESUMEN:

Este módulo se centra en la partida del presupuesto público asignado a la educación y pretende ayudar a los activistas en educación a luchar por que sus gobiernos cumplan con que la cantidad internacional recomendada del 20 % de su presupuesto gubernamental total, o el 6 % del producto interior bruto, sea asignada a la educación.

El módulo apoyará a los activistas por la educación en el análisis de las asignaciones presupuestarias a la educación y a generar conocimientos sobre políticas en asuntos relacionados con las asignaciones presupuestarias. Contempla la razón por la que es importante la partida presupuestaria y subraya algunos de los otros sectores que compiten por la financiación gubernamental. También explora las tendencias en la financiación gubernamental, concretamente observando cómo la reducción de los niveles de ayuda está amenazando la capacidad de los gobiernos de incrementar sus presupuestos. Por último, cubre brevemente el impacto de la privatización en la financiación de la educación.

Los ejercicios prácticos del módulo se centran en identificar las prioridades de la lucha y la investigación vinculadas con la partida presupuestaria. Los ejercicios de análisis presupuestario utilizan presupuestos de muestra muy simplificados y están diseñados como introducción para mejorar sus habilidades y confianza antes de abordar documentos presupuestarios reales, que normalmente serán mucho más complejos.

CUANDO ACABE ESTE MÓDULO, LOS LECTORES HABRÁN:

- Comprendido la importancia de la partida presupuestaria asignada a la educación.
- Comprendido los recientes compromisos para cumplir con que la cantidad internacionalmente recomendada del 20 % del presupuesto gubernamental total o el 6 % del producto interior bruto, se asigne a la educación.
- Calculado la partida del presupuesto asignada a la educación en su país, y considerado si es o no suficiente para cumplir con los objetivos y obligaciones políticas establecidas.
- Aprendido a desglosar el presupuesto de su país con el objeto de analizar el gasto en los diferentes sectores.
- Comprendido el impacto de la inflación y aprendido a calcular la asignación real a la educación a lo largo del tiempo.

1. ¿POR QUÉ IMPORTA LA PARTIDA PRESUPUESTARIA?

Es fundamental que los gobiernos dediquen una partida suficiente del presupuesto general a la educación, para garantizar una educación de calidad para toda la ciudadanía. Existe un consenso amplio en la comunidad internacional respecto al hecho de que, para conseguirlo, los países deben dedicar al menos el 20 % de su presupuesto total, o el 6 % de su PIB, a la educación. Sin embargo, muchos países se quedan cortos. Cuando se dedica demasiado poco, o la calidad sufre, o los costes deben ser recuperados de otro lugar, algunas partes de la educación quedan con pocos fondos. Por supuesto, el modo en que se asignan los fondos también es fundamental, y la sociedad civil debe jugar un papel activo en la lucha por que lleguen fondos suficientes a los grupos marginados, que a menudo son ignorados durante los procesos de elaboración presupuestaria. La sociedad civil también necesita hacer a los gobiernos responsables por los compromisos que asumen, y garantizar que los fondos se gastan de acuerdo con el presupuesto. Estos asuntos se explorarán en el Módulo 4 (incrementar la *sensibilidad* de los presupuestos y el gasto en educación) y el Módulo 5 (incrementar el *escrutinio* del presupuesto educativo).

Las carencias en el gasto gubernamental han hecho que los sistemas educativos en algunos países en desarrollo sean débiles – en especial cuando iban de la mano de una demanda creciente de educación, debido al aumento de las poblaciones jóvenes. Un buen ejemplo de esto es lo que sucedió con el gasto por alumno en la década después del Foro mundial por la educación de Dakar, en 2000, donde grandes aumentos en la matriculación – a menudo seguidos de la abolición de las tarifas de la educación primaria – no fueron apoyados por aumentos significativos en el presupuesto asignado a la educación. Los incrementos en el presupuesto no siguen el ritmo de la cantidad de niños que entran en la escuela y el gasto por estudiante queda por debajo de lo necesario para lograr una educación de calidad. Por ejemplo, en Malawi, el gasto por alumno disminuyó de 74 a 54 dólares durante un período en el que un mayor número de niños se estaba matriculando en el sistema primario. En Níger, a pesar del incremento del gasto público total en educación como una partida del PIB, el gasto por alumno de la escuela primaria cayó por debajo de la década, de 207 a 130 dólares.⁵

El equipo del Informe de monitoreo global de la educación (MGE) estimó en 2015 que suministrar una educación de alta calidad en los países en desarrollo cuesta un mínimo de 220 dólares por niño a nivel de primaria y 331 dólares por estudiante de secundaria inferior, anualmente. Sin embargo, el gasto medio por estudiante en una muestra de países de ingresos bajos y medios fue sólo de 116 dólares y 168 dólares por estudiante de primaria y secundaria inferior, respectivamente en 2011-12 (Steer & Smith, 2015). Esto significa que el gasto es demasiado bajo y se reparte con demasiada estrechez como para proporcionar siquiera las garantías más básicas de calidad. Además, creemos que el coste de suministrar una auténtica educación de alta calidad es mucho mayor que esto. Por comparación, los países de la OCDE dedican considerablemente más per cápita a la educación (OCDE, 2014b). Para ofrecer una educación de buena calidad que sobrepase el mínimo absoluto, es necesario un gran incremento en el gasto per cápita.

Otra consecuencia de asignar una partida insuficiente del presupuesto a la educación, es que la financiación para el profesorado a menudo se reduce. A menudo, la mayor partida del gasto en educación se destina a los salarios de los profesores, de modo que cuando los presupuestos educativos no satisfacen la demanda, los gobiernos tienden a intentar encontrar formas de recortar en el gasto para el profesorado. En respuesta a las limitaciones de los recursos, muchos países del sur y el este asiático y sub-sahariano han recurrido a contratar profesores a los que pueden pagar menos que a otros profesores, lo cual dificulta seriamente la calidad de la educación (Birmingham, 2004). De modo que, cuando los presupuestos son ajustados, encontrar recursos para el profesorado es siempre el mayor reto para mejorar la calidad de la educación.

Expuesto de forma sencilla, la calidad no puede mejorar – especialmente al mismo tiempo que se expande el acceso a niveles más altos de educación – sin incrementar la partida presupuestaria asignada a la educación, y gastar más en áreas críticas para mejorar la calidad, tales como la mejora de las condiciones y los salarios del profesorado.

⁵ A no ser que se indique de otro modo, todas las cifras son del Informe GMR 2015a.

EJERCICIO 4. IDENTIFICAR ASUNTOS RELACIONADOS CON LA PARTIDA PRESUPUESTARIA PARA EDUCACIÓN

Objeto

Comenzar a explorar algunos de los asuntos relacionados con la partida presupuestaria asignada a la educación y considerar si es o no suficiente para satisfacer los objetivos y obligaciones políticas establecidas.

Actividad

En este ejercicio los usuarios deben revisar la información sobre el presupuesto educativo y responder a una serie de preguntas. No es necesario responder las preguntas en gran detalle, en lugar de eso, se pretende iniciar una tormenta de ideas sobre labores potenciales de lucha respecto a la partida presupuestaria y el nivel actual de conocimientos del usuario – que se explorará en más detalle en el resto del módulo.

Paso 1: Localizar la información presupuestaria de su país (véase el Ejercicio 1).

Paso 2: Revisar la información presupuestaria para responder las siguientes preguntas:

- ¿Qué partida del presupuesto gubernamental se asigna al sector educativo? ¿Cómo se compara el gasto en educación (como porcentaje) con el gasto gubernamental total?
- ¿El presupuesto educativo actual es adecuado para cumplir con los objetivos políticos establecidos por el gobierno? Si el gobierno se ha comprometido con la educación primaria gratuita para todos y todas, por ejemplo ¿hay fondos suficientes para ello?
- ¿Cómo se compara esto con la financiación de otras áreas prioritarias para el gobierno, como la sanidad?
- ¿Su gobierno está comprometido o cerca de comprometerse con los estándares internacionales de dedicar al menos el 20 % del presupuesto o al menos el 6 % del PIB a la educación?
- ¿El presupuesto educativo está creciendo o decreciendo?
- ¿Qué asuntos clave de lucha, emergen en relación con la partida presupuestaria asignada a la educación?
- ¿Ve con más claridad por qué trabajamos en estos asuntos, qué problemas busca abordar y qué conocimientos tiene? Si no es así ¿qué información adicional necesita?

Adaptar el ejercicio a un taller

- Si se encuentra en un taller, pida a los participantes que trabajen en grupos pequeños para responder las preguntas y después realicen aportaciones sobre las áreas clave de su discusión. Asegúrese de que identifican áreas donde existan brechas, para cubrirlas más tarde.
- Puede que desee ofrecer a los participantes cierta información presupuestaria clave al inicio de la sesión de forma que, en lugar de centrarse en encontrar la información, aprendan a utilizar los datos para analizar la partida presupuestaria asignada a la educación.
- A los participantes les puede ser de ayuda crear un gráfico de tarta que ilustre la partida presupuestaria asignada a cada sector o que represente el presupuesto educativo como un porcentaje del PIB. Esto será de ayuda para que los propios miembros del grupo visualicen el desglose del presupuesto y su uso para aumentar la concienciación en sus propias organizaciones a nivel comunitario, por ejemplo.

2. ¿QUÉ MÁS COMPETE AL ESPACIO FISCAL EN EL PRESUPUESTO?

Al observar el presupuesto gubernamental general, es posible identificar que dedicar menos a otro sector puede aumentar la partida presupuestaria para educación. Por lo tanto, es importante comprender el presupuesto en su totalidad. Uno de los factores más importantes a la hora de determinar los niveles y tendencias de gasto para cada gobierno es el espacio fiscal disponible, p. ej. el espacio en el presupuesto existente para mover el gasto de un sitio a otro, dependiendo del crecimiento, las tendencias en el déficit presupuestario, los ingresos gubernamentales y los niveles de deuda. En general, la decisión gubernamental respecto al gasto para educación a menudo se basa en una combinación de factores, incluyendo la cantidad de ingresos que recauda, el espacio que tiene en el presupuesto para realizar cambios en la asignación del gasto en diferentes sectores y su nivel de compromiso con la educación.

Es importante ser conscientes de otros sectores sociales, tales como la sanidad o el bienestar social, y no competir con ellos por el gasto. En ocasiones es posible identificar oportunidades beneficiosas para todos, cambiando malas asignaciones de gasto público y haciéndolas buenas, con el objeto de incrementar la partida presupuestaria a bienes sociales. Un ejemplo de esto pueden ser las subvenciones energéticas, iniciadas como un modo de universalizar el acceso, que a menudo favorecen a los hogares de mayores ingresos (ya que tienden a tener más acceso a los servicios energéticos), reforzando por lo tanto la desigualdad. Dichos métodos son, por lo tanto, regresivos (FMI, 2014). Algunos países han reducido con éxito las subvenciones a la energía, liberando dinero para dedicar a la educación y otros sectores sociales. En Indonesia, por ejemplo, un gran impulso para la financiación de la educación provino de la decisión de recortar los subsidios al combustible, lo cual permitió al gobierno eliminar las tarifas escolares y mejorar la educación mediante programas financiados a nivel nacional (Steer & Smith, 2015).

En varios países se dedican grandes cantidades del presupuesto a pagar deuda y en gasto de defensa, lo cual limita el gasto en los sectores sociales, incluyendo la educación. En algunos casos esta tendencia alcanza niveles llamativos: Ghana dedica actualmente un tercio de su presupuesto nacional a pagar deuda (38 %), Sri Lanka está dedicando cerca de dos tercios de su presupuesto a una combinación de pago de deuda y defensa y Jamaica está dedicando cerca de la mitad de su presupuesto a pagar deuda (48 %).⁶ La solicitud de préstamos y la reaccumulación de deuda está en aumento en muchos países, a pesar de los esfuerzos e iniciativas para la cancelación de deuda, debido a una combinación de factores: recortes e la ayuda prometida pero no entregada, o ayuda que llega en forma de préstamos, en lugar de subvenciones, por ejemplo. La mayoría de la ayuda directa a la educación y la educación básica ha sido en forma de subvenciones, pero desde 2009, los préstamos no concesionales a la educación han crecido significativamente en volumen, a una tasa que supera ahora al crecimiento de las subvenciones: esto puede generar nuevos niveles de deuda. Al mismo tiempo, ha habido un boom en los préstamos de bancos privados y otras instituciones financieras, que prestan a tasas bajas de interés en Europa y Estados Unidos, y que buscan generar grandes beneficios mediante préstamos a tasas mucho más altas de interés a gobiernos africanos.

Para 2017, el número de países con una deuda insostenible habrá crecido hasta los 15, utilizando el umbral del Banco Mundial. África todavía dedica 21.000 millones de dólares cada año a devoluciones de deuda. Para 2018, el crecimiento de los pagos de deuda podría ser igual a más de la mitad del presupuesto educativo en Mauritania (60 %) y Níger (53 %) (Mustapha & Prizzon, 2014).

Por lo tanto, es fundamental, no sólo comprender el gasto gubernamental en educación, sino también observar otros sectores y áreas de gasto. Éste es el enfoque del Ejercicio 5.

⁶ Todas las cifras se basan en el gasto planificado para 2014 (GSW 2015).

EJERCICIO 5. ANÁLISIS PRESUPUESTARIO – CÓMO COMPARAR EL GASTO EN DIFERENTES SECTORES

Objeto

Practicar el análisis del gasto en diferentes sectores en un presupuesto de muestra con el objeto de poder realizar un análisis similar utilizando el presupuesto de su propio país.

Actividad

En este ejercicio se les pide que realicen un análisis de un sencillo presupuesto de práctica, calculando la partida presupuestaria asignada a los diferentes sectores, y reflexionando sobre cómo puede relacionarse esto con las tareas de reivindicación. Las cifras del presupuesto de práctica están diseñadas con el objeto de que generen puntos claves de reivindicación. Debe observar el presupuesto total y pensar en cómo se distribuyen los fondos, teniendo en cuenta lo que ya ha leído en este módulo. Tenga en cuenta que las cifras del presupuesto de práctica están muy simplificadas. Esto les otorgará algo de práctica inicial antes de pasar a analizar su propio presupuesto, que probablemente sea una tarea mucho más complicada.

Paso 1: Revisar el siguiente presupuesto de muestra y responder las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son las áreas prioritarias (en base al porcentaje de las partidas del presupuesto total)?
- ¿Qué piensa de la asignación presupuestaria a la educación, en comparación con otras áreas?
- ¿Hay alguna área en la que sería posible reducir para liberar más dinero para la educación?
- ¿Qué preguntas surgen de las siguientes cifras?
- ¿Es necesaria más información en alguna área?
- ¿Qué puntos de reivindicación emergen en relación a su análisis?

Paso 2: Si es capaz de localizar cifras por sector para el presupuesto de su país, pero no el porcentaje de la partida para cada sector, intente calcularlo usted mismo. Con el objeto de calcular el porcentaje, divida la cantidad de presupuesto aprobada para el sector/ministerio, por el gasto total. Una vez que haya calculado el porcentaje de la partida para educación y otros sectores, podrá responder a las anteriores preguntas, para su propio presupuesto.

Presupuesto de práctica

SECTOR/MINISTERIO/DEPARTAMENTO	PRESUPUESTO APROBADO (EN MILLONES)	% DE PARTIDA APROBADA
Ministerio de Defensa	1.888,33	12 %
Ministerio de Fomento, Transporte e Infraestructuras Rurales	2.389,37	15 %
Ministerio de Agricultura	473,73	3 %
Ministerio de Educación	2.550,38	16 %
Ministerio de Sanidad	1.281,14	8 %
Ministerio de Aguas y Saneamiento	420,45	3 %
Oficina Presidencial	1.188,47	8 %
Ministerio de Energía y Desarrollo Mineral	1.829,39	12 %
Administración Pública	554,84	4 %
Pagos de deuda e intereses	3.082,87	20 %
TOTAL	15.658,97	100 %

Adaptar el ejercicio a un taller

Pida a los participantes que trabajen en grupos para:

- Revisar el presupuesto de muestra y responder a las preguntas.
- Identificar puntos clave de reivindicación.
- Ofrecer aportaciones en pleno sobre los puntos clave y la lógica empleada para acordarlos.
- Si puede localizar cifras similares en el país con el que trabaja, podrá utilizarlas en lugar de las cifras del presupuesto de muestra.
- Puede que quiera omitir las cifras de porcentajes de las partidas para cada sector y en su lugar ayudar a los participantes a calcularlos por sí mismos.

NB: Con el objeto de ayudar a dirigir las discusiones, el facilitador debe revisar el presupuesto por anticipado para familiarizarse con él e identificar asuntos claves que pueden surgir en las discusiones.

CUADRO 5. UTILIZAR LOS COMPROMISOS LEGISLATIVOS PARA CREAR ADHERENCIA A LOS COMPROMISOS DE FINANCIACIÓN

Es importante que los estados se comprometan a cierto nivel de gasto en educación y a incrementar la financiación para políticas y programas educativos acordados a largo plazo. En los últimos 15 años, varios países han dado pasos para formalizarlo enmendando sus constituciones o introduciendo legislación nacional. Esto genera compromisos claros y vinculantes para financiar los compromisos políticos educativos que el gobierno ha realizado.

La Constitución de Brasil, por ejemplo, provee que *“la Unión debe aplicar anualmente, no menos del 18 % de sus ingresos fiscales y los Estados, el Distrito Federal y los Condados, al menos el 25 % de los ingresos fiscales, incluyendo ingresos que resulten de transferencias, para el mantenimiento y desarrollo de la educación”*. Además, el Plan Nacional para la Educación 2014-2024 de Brasil, establece compromisos de gasto a largo plazo para la educación, con el objetivo de aumentar los recursos locales hasta el 7 % del PIB tras cinco

años, y el 10 % del PIB para el final del periodo del plan (Ministerio de Educación de Brasil, 2014). En 2002, Indonesia enmendó su constitución para requerir la asignación de al menos el 20 % del presupuesto nacional a la educación. La Constitución 2008 de Ecuador provee que el gasto público para la educación debe ser del 6 % del PIB. Las legislaciones sobre el derecho a la educación de Argentina y México, comprometen a estos gobiernos a invertir el 6 % y el 8 % del PIB respectivamente. La Constitución de Etiopía provee que *“el Estado tiene la obligación de asignar recursos siempre crecientes para proveer sanidad pública, educación y otros servicios sociales”*. Del mismo modo, las constituciones de Filipinas y Vietnam proveen que el Estado deberá dar prioridad a la inversión en educación. Aunque los gobiernos no siempre cumplen dichos compromisos, son importantes para conducir la acción gubernamental y ofrecer una referencia para que la ciudadanía pida responsabilidades a las autoridades.

Fuente: El momento de hacerlo bien: Lecciones de EPT y los ODS para Educación 2016-2030 (CME, 2015b).

3. REIVINDICAR EL INCREMENTO DE LA PARTIDA PRESUPUESTARIA PARA EDUCACIÓN

Incrementar la partida presupuestaria destinada a la educación, a lo largo del tiempo, es un punto de especial importancia en cualquier reivindicación presupuestaria en educación. Con los nuevos y ambiciosos compromisos y objetivos de la agenda Educación 2030 (que compite con otros nuevos compromisos ODS), el crecimiento de las poblaciones jóvenes en la mayoría de países en desarrollo, y el declive de la ayuda a la educación, el asunto del gasto público en educación nunca ha sido tan importante. Es fundamental el monitoreo del progreso gubernamental en la expansión del gasto en el tiempo y en línea con los estándares internacionales. Ésta siguiente sección explora este asunto en más detalle y culmina con dos ejercicios que ayudarán al usuario a practicar su análisis presupuestario de estas medidas.

MEDICIÓN DEL GASTO REAL EN EDUCACIÓN A LO LARGO DEL TIEMPO

La reivindicación presupuestaria que sólo observa el presupuesto de un año concreto, o de un número limitado de años, puede fracasar en la identificación de tendencias en el gasto en educación. Es importante ser consciente de dichas tendencias, ya que el gasto en educación no es una inversión única y a corto plazo. En lugar de eso, se trata de una inversión a largo plazo que requiere compromisos financieros crecientes y previsibles. Para lograr una buena medida de las tendencias del gasto a lo largo del tiempo y para comparar un año con otro, es importante observar lo que sucede en términos reales – esto es ¿el gasto gubernamental en educación ha crecido en términos reales (por encima de la tasa de inflación) a lo largo del tiempo (en comparación a los años anteriores)? Los presupuestos se presentan en cantidades nominales, que son las cifras reales asignadas o dedicadas a la educación en un año dado. Para calcular la cantidad real, es necesario tomar en consideración la inflación, con el objeto de comparar un año con otro, y observar si el gobierno está realmente incrementando o reduciendo el gasto a lo largo del tiempo. Esto se explora en el siguiente Ejercicio 6.

MEDIR LA PARTIDA PRESUPUESTARIA Y DEL PIB PARA EDUCACIÓN

La Declaración de Incheon afirma: *“Reconocemos que el éxito de la agenda educativa 2030 requiere políticas y planificaciones sólidas, así como llevar a cabo una implementación eficiente. También está claro que las aspiraciones comprendidas en las ODS 4 propuestas, no se pueden alcanzar sin un aumento significativo y bien dirigido en financiación, especialmente en aquellos países que están más lejos de alcanzar la educación de calidad para todos y todas y a todos los niveles. Por lo tanto, estamos determinados a aumentar el gasto público en educación de acuerdo con los contextos nacionales y requerimos la adhesión a los estándares internacionales y regionales de asignar de forma eficiente al menos el 4-6 % del Producto Interior Bruto y/o al menos el 15-20 % del gasto público total a la educación”*.

Dos medidas que se pueden emplear para responsabilizar a los gobiernos son el presupuesto educativo como porcentaje del producto interior bruto (PIB), o como un porcentaje del presupuesto total, en un periodo de tiempo dado. Estas dos medidas nos permiten observar si el gobierno está manteniendo los niveles, incrementando los niveles según crece su economía, o reduciendo los niveles, y pueden ayudar a identificar su compromiso con la educación en comparación con otras áreas. Para que los activistas en educación evalúen los esfuerzos relativos del gasto y rendimiento de un gobierno, a menudo resulta útil comparar el gasto con los estándares internacionales.

Al acordar el Marco para la Acción Educación 2030, los Estados han mostrado un consenso internacional en las referencias del 15-20 % del gasto público y el 4-6 % del PIB (UNESCO, 2015b). ActionAid Internacional, la Internacional de la Educación y la Campaña Mundial por la Educación (mediante el acuerdo de sus miembros) defienden que los límites máximos de estas referencias, sean los mínimos. No obstante, el Informe de monitoreo global de la educación va un paso más allá y señala que, al menos a corto plazo, puede necesitarse más del 6 % del PIB en los países de bajos ingresos (EPT GMR, 2015b).

Estas referencias internacionales no son nuevas y han sido aceptadas ampliamente como el nivel necesario de gasto, durante muchos años. Sin embargo, la prioridad otorgada a la educación en muchos presupuestos nacionales, como partida del gasto gubernamental, apenas ha cambiado desde 1999. El gasto local total en educación ha crecido en el mundo en desarrollo en los últimos 15-20 años. Sin embargo, la partida presupuestaria para educación apenas ha cambiado: en 2010 la media mundial era 13,7 %, por debajo del 15-20 % recomendado en la EPT. Los países del África sub-sahariana han asignado la mayor cantidad de gasto gubernamental a la educación (18,4 %), seguidos del Asia Oriental y el Pacífico (17,5 %). En Asia Sur y Occidental se asignó tan sólo un 12,6 % (EPT GMR, 2015a).

De acuerdo con el Informe GMR 2015, de media alrededor de un 5 % del PNB se dedicó a la educación entre todos los países, en 2012. De los 142 países con datos, 96 dedicaron el 4 % o más del PNB a la educación (incluyendo 14 países de bajos ingresos y 18 países de ingresos medio-bajos), y de estos, sólo 39 dedicaron un 6 % o más a la educación. En países de bajos ingresos, la media fue del 4 %.⁷

El gasto debe crecer significativamente para alcanzar los nuevos y más ambiciosos objetivos ODS y la visión Educación 2030.

⁷ Nota, estas cifras son de PNB, no de PIB (EPT GMR 2015a).

ESTUDIO DE CASO 1. OSC DE REPÚBLICA DOMINICANA LUCHAN PARA INCREMENTAR EL GASTO EN EDUCACIÓN

Aunque el PNB de la República Dominicana estuvo cerca de triplicarse entre 2000 y 2015, pasando de cerca de 24.000 millones de dólares a 67.200 millones, el gasto gubernamental en educación no logró realizar un incremento consecuente a la riqueza nacional. En 2010, el gasto gubernamental en educación fue sólo del 2 % del PNB, una de las cifras más bajas en Latinoamérica y una gran cantidad de niños y niñas permanecieron fuera de la escuela. En este contexto se estableció la Coalición Educación Digna, que reivindica que el gobierno cumpla con la Ley Educativa General 66-97 y dedique al menos el 4 % del PIB a la educación pre-universitaria. Empleando herramientas de comunicación online y offline, el movimiento se difundió orgánicamente: a lo largo del país, la ciudadanía y las organizaciones sociales celebraron demostraciones espontáneas y pacíficas que reunieron a varios sectores y actores diferentes.

En 2013, lograron asegurar un compromiso presupuestario del 4 % del PIB para la educación para 2014 y 2015, cumpliendo una promesa hecha 16 años antes. Desde el logro de este compromiso, tanto la Coalición Educación Digna como el miembro de la CME, El Foro Socioeducativo, a través de su mecanismo de Vigilancia del presupuesto en educación (Observatorio del Presupuesto en Educación), han realizado el monitoreo y el seguimiento. Aunque se han realizado logros significativos hasta la fecha, sigue existiendo la necesidad de un gasto mejor dirigido con el objeto de que el presupuesto tenga un mayor impacto. Se requiere más atención para garantizar que las nuevas asignaciones se gastan en áreas directamente vinculadas con la calidad, lo cual necesitará de una revisión de la asignación presupuestaria de los varios programas del Ministerio de Educación. Esto muestra la importancia de trabajar a lo largo del ciclo presupuestario completo, defendiendo el incremento de los fondos, así como el progreso del monitoreo y el seguimiento. La sociedad civil tiene un papel claro, que debe redoblar sus esfuerzos y continuar con el monitoreo y el escrutinio del presupuesto en la República Dominicana.

La exploración de lo cerca que está un país de alcanzar una o ambas referencias en gasto en educación, puede ser una herramienta útil de reivindicación y añade más peso y presión para que el gobierno establezca planes concretos en el tiempo para alcanzar estos objetivos (o al menos acercarse a ellos), como muestra el caso de estudio de la República Dominicana.

A menudo resulta también útil comparar el rendimiento de un país frente a sus vecinos regionales o países similares; ¡si un país lo está haciendo muy mal respecto a estas referencias, en comparación a uno de sus vecinos, emplear una técnica de identificación y deshonra, puede ser un potente incentivo para la acción gubernamental!



Foro Socioeducativo, la coalición miembro de la CME en la República Dominicana, lanza su informe de Vigilancia de la Educación. Imagen cortesía de Foro Socioeducativo.

¿QUÉ REFERENCIA DEBEN EMPLEAR LOS ACTIVISTAS EN EDUCACIÓN?

Es importante evaluar las ventajas relativas de utilizar o bien la medida de gasto gubernamental (p. ej. el 20 %) o el porcentaje del PIB (p. ej. el 6 %) en cada país, para las labores de reivindicación. A menudo es importante observar ambas medidas, ya que pueden revelar diferentes problemas de la financiación de la educación en un país.

- **Medir la asignación a educación como parte del presupuesto total.** El porcentaje del presupuesto de un gobierno asignado a la educación es a menudo la mejor medida del compromiso del propio gobierno con el gasto en educación – éste es el aspecto sobre el que más fácilmente pueden tener un impacto directo. También puede ser más sencillo para comparar el gasto a lo largo del tiempo, ya que no es necesario hacer ajustes por la inflación. Si el presupuesto total asciende o desciende, pero la partida asignada a educación permanece igual, es lógico asumir que el gobierno tiene un compromiso firme. Si la partida asignada a la educación asciende o desciende, puede asumirse que es debido a un cambio en las prioridades gubernamentales. Sin embargo, debe señalarse que la partida asignada a la educación a menudo es más alta en algunos países de ingresos bajos o estados frágiles, porque el presupuesto del gobierno sólo cubre algunos sectores básicos (sanidad, educación, defensa, etc.). En países de ingresos más altos, el gasto gubernamental a menudo está más diversificado y se dedican grandes sumas a otros sectores sociales, como el bienestar social, por ejemplo. Algunos países tienen un gasto bajo en todos los sectores, incluyendo la educación.
- **Medir la asignación a educación como parte del PIB.** El análisis de cifras presupuestarias en relación al PIB ofrece un modo útil de observar tendencias a lo largo del tiempo y también elimina la necesidad de observar la inflación. La observación de las ratios PIB-educación, también ofrece una idea sobre si las fluctuaciones en el gasto pueden explicarse por fluctuaciones en la economía en general. Esto puede resultar una medida útil a la hora de identificar si el gobierno está haciendo el esfuerzo suficiente para recaudar los ingresos necesarios para financiar sus aportaciones presupuestarias – especialmente cuando esto se combina con un análisis de los métodos de ingresos-recaudación. Un gobierno sólo puede comprometer el 6 % del PIB si tienen una ratio general saludable de ingresos a PIB. Por lo tanto, la baja asignación a la educación como porcentaje del PIB, puede resultar en una recaudación tributaria baja por el gobierno, lo cual tendría un impacto en todos los sectores. Este asunto se explorará en más detalle en el siguiente módulo.
- También debe señalarse que allá donde los países tienen una base de producción baja, el gasto gubernamental conforma una gran parte del PIB. Este es el caso en algunas pequeñas Islas Estado, tales como Kiribati, o naciones pequeñas como Lesoto, que tienen ratios PIB-educación muy altos. Esto puede hacer que el porcentaje del PIB dedicado a la educación parezca muy alto, aunque la cantidad en sí misma sea muy pequeña (sitio Web de VGG). La partida de PIB dedicada a la educación no muestra necesariamente el alcance del compromiso específico del gobierno con la educación, por lo que la partida presupuestaria es un mejor barómetro del compromiso (véase a continuación). Además, los activistas deben actuar con cierta cautela al utilizar el porcentaje del PIB como mecanismo de reivindicación, ya que un incremento en el porcentaje del PIB dedicado a la educación podría significar un recorte en el gasto en términos reales.
- La relación del presupuesto en educación con el PIB puede ayudar a comparar los presupuestos de diferentes países. Sin embargo, para realizar comparaciones más efectivas basadas en el PIB, entre países donde los bienes y servicios pueden costar más o menos en términos reales, el PIB se puede ajustar utilizando la paridad del poder de compra, una ratio basado en lo mucho que cuesta, en términos estándar (normalmente en relación a otra moneda, como el dólar), comprar una cesta de bienes concreta.

EJERCICIO 6. ANÁLISIS PRESUPUESTARIO: CALCULAR LA CANTIDAD REAL ASIGNADA A LA EDUCACIÓN A LO LARGO DEL TIEMPO

Objeto

Utilizar un presupuesto de práctica para comprender el impacto de la inflación y aprender a calcular la asignación real a la educación a lo largo del tiempo.

Actividad

En este ejercicio, los usuarios aprenderán a ajustar un presupuesto a la inflación.

Los presupuestos se presentan en cantidades nominales, que son las cifras reales asignadas o dedicadas a la educación. Las cantidades reales, por su parte, son cantidades que se han ajustado por la inflación. La inflación es el precio creciente de bienes y servicios, lo cual significa que 1 dólar en su bolsillo hoy en día, no compra tanto como un 1 dólar hace un año. De modo que, si compara las asignaciones presupuestarias a lo largo del tiempo sin tomar en cuenta la inflación, obtendrá un panorama sesgado.

Ajustar las cifras presupuestarias para considerar el efecto de la inflación, ayuda a comparar cifras de distintos años. Esto requiere el uso de un deflactor que le permite convertir cuentas nominales en cuentas reales. El deflactor es un valor numérico que varía de un país a otro y de un año a otro, dependiendo de la tasa de inflación. Debe ser capaz de encontrar el deflactor que debe utilizar, consultando con el Ministerio de Finanzas o la Oficina Nacional de Estadística, y también se puede encontrar normalmente en los documentos presupuestarios del gobierno.

Paso 1: Revise el siguiente presupuesto de práctica y asegúrese de comprender toda la terminología. Deberá cumplimentar las filas marcadas en anaranjado.

Paso 2: Observe el presupuesto de práctica para identificar el deflactor para cada año (fila 4). En este ejemplo, se ha elegido 2013 como año base – el año en que se asume que una cantidad nominal es igual a una cantidad real. El deflactor para el año base es siempre 1. Para el resto de años, utiliza un deflactor para determinar el valor de una cantidad, una vez que la inflación ha sido tomada en cuenta. Debe establecer claramente su año base y asegurarse de utilizarlo de forma consistente en todos sus cálculos.

Paso 3: Observando el presupuesto de práctica, utilice el deflactor (fila 4) para calcular el gasto real en educación (fila 2) y el gasto real total (fila 6) para completar la siguiente tabla. Para determinar los valores reales, utilice la siguiente fórmula:

$$\text{Valor real} = \frac{\text{Valor nominal}}{\text{Deflactor}}$$

Paso 4: Calcular la Tasa de crecimiento real. Una vez que tenga el Gasto total real en educación, podrá calcular la Tasa de crecimiento real (fila 3), que le permite ver el cambio porcentual en el gasto en educación de un año a otro. Utilice la siguiente fórmula para determinar si el gasto está creciendo y decreciendo:

$$\text{Tasa de crecimiento real} = \frac{(\text{Gasto real en educación año 2} - \text{Gasto real en educación año 1})}{\text{Gasto real en educación en año 1}} \times 100$$

Pregunta: ¿el gasto está creciendo o decreciendo?

Paso 5: Ahora realice los mismos cálculos en su propio presupuesto nacional.

Es probable que este sea un ejercicio mucho más complicado, ya que deberá utilizar documentos presupuestarios para diferentes años y encontrar un total comparable para la educación – lo cual puede ser difícil, ya que los documentos presupuestarios son grandes y a menudo difíciles de manejar. Pero los pasos básicos que deberá seguir son:

1. Encontrar sus documentos presupuestarios para un periodo de 3-5 años.
2. Encontrar la cantidad total para el presupuesto educativo (ya sea el total asignado al Ministerio de Educación o la asignación presupuestaria funcional – p. ej. la asignación para 'educación').
3. Encontrar un deflactor que utilizar del Ministerio de Finanzas, los documentos presupuestarios o la Oficina de Estadística.
4. Realizar los cálculos utilizando la fórmula anterior.
5. Recordar que puede utilizar este método para todos los sub-sectores o programas específicos de educación, como, por ejemplo, la educación primaria.

Ejercicio adaptado de la Guía del Fondo presupuestario para educación de la Commonwealth.

EJERCICIO 7. ANÁLISIS PRESUPUESTARIO: CALCULAR LA PARTIDA PRESUPUESTARIA ASIGNADA A LA EDUCACIÓN A LO LARGO DEL TIEMPO

Objeto

Practicar el análisis de la partida del presupuesto total que se destina a la educación durante un periodo de cuatro años y el tipo de prioridad que se otorga a la educación dentro del presupuesto.

Actividad

Utilizando el anterior presupuesto de práctica, los usuarios calculan el porcentaje del presupuesto total que se destina a la educación durante cuatro años de gasto (2012-2015) y cómo se relaciona con el PIB. La capacitación obtenida en este ejercicio se puede utilizar para realizar un ejercicio similar con el presupuesto del propio país.

Paso 1: Identificar la cantidad total que el gobierno tiene disponible para gasto público cada año (fila 5 de la tabla anterior).

Paso 2: Encontrar la cantidad total asignada al sector educativo (fila 1 en la tabla anterior).

Paso 3: Utilizar las cantidades obtenidas en los pasos 1 y 2 para calcular el porcentaje del gasto total asignado a la educación cada año. Introduzca el porcentaje en la fila 7.

N.B. Asegurarse de comparar entre iguales, utilizando las cifras nominales o las reales, tanto para educación como para el gasto total – no mezclar las cantidades nominales con las reales al comparar la partida.

$$\frac{\text{Gasto en educación en el año 1}}{\text{Gasto total en el año 1}} \times 100$$

Paso 4: Realice ahora los mismos cálculos para su propio presupuesto nacional.

Para descubrir si el gasto en un sub-programa (p. ej. educación primaria) o sub-nivel (p. ej. educación secundaria) concreto ha crecido o disminuido a lo largo de una serie concreta de años, en términos nominales y/o reales, haga lo siguiente:

1. Decida sobre qué periodo de años quiere comparar el gasto en la política educativa o sub-sector elegido;
2. Para cada uno de esos años, registre la cantidad gastada;
3. Aplique la fórmula anterior para calcular la partida dedicada a educación;

AHORA calcule el gasto en educación como porcentaje del PIB

Paso 1: encuentre la cifra PIB para cada año (fila 8 en la tabla anterior).

Paso 2: encuentre la cantidad total asignada al sector educativo cada año (fila 1 en la anterior tabla).

Paso 3: con las cifras obtenidas en los pasos 1 y 2 utilice la siguiente fórmula para calcular el gasto en educación como porcentaje del PIB. Introduzca el porcentaje en la fila 9.

$$\frac{\text{Gasto en educación en el año 1}}{\text{PIB en año 1}} \times 100$$

Paso 4: realice ahora los mismos cálculos para su propio presupuesto nacional. Las cifras de PIB para un año dado se pueden obtener de los documentos presupuestarios o del Ministerio de Finanzas (u oficina de estadísticas, etc.). Recuerde, evaluar las cifras presupuestarias como una partida de la economía (PIB) a lo largo del tiempo, implica una serie de ajustes para la inflación, porque la inflación se refleja tanto en la cifra del presupuesto nominal como en la cifra del PIB nominal.

Adaptado de la Guía del Fondo presupuestario para educación de la Commonwealth (FCE, 2009).

PRESUPUESTO PRÁCTICO (PARA LOS EJERCICIOS 6 Y 7)		2012	2013	2014	2015
1	Gasto total en educación (nominal)	55.881.000	75.386.861	106.846.765	149.161.000
2	Gasto total en educación (real)				
3	Tasa de crecimiento (real)	%	%	%	%
4	Deflactor	0,943	1	1,05	1,09515
5	Gasto gubernamental total (nominal)	303.724.000	408.390.000	638.151.000	748.579.000
6	Gasto gubernamental total (real)				
7	Gasto en educación como porcentaje del total del gasto gubernamental	%	%	%	%
8	PIB (nominal)	1.422.289.200	1.501.269.100	1.840.972.700	2.000.409.200
9	Gasto en educación como porcentaje del PIB	%	%	%	%

4. ¿QUIÉN MÁS ESTÁ FINANCIANDO LA EDUCACIÓN?

En esta sección observamos quién más está financiando la educación y otros actores y procesos que tienen un impacto sobre los presupuestos públicos gubernamentales y la financiación general disponible para la educación.

EL PAPEL DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO

Aunque es fundamental comprender la partida general presupuestaria que se dedica a la educación, también es importante comprender cómo se financia esta partida, y también identificar el gasto que no se incluye en el presupuesto gubernamental. El análisis presupuestario, a menudo conduce a cuestiones más amplias, sobre qué otros recursos reciben el sector educativo y cómo influyen a la asignación de recursos públicos.

...la financiación internacional pública juega un papel importante complementando los esfuerzos de los países para movilizar recursos públicos internos, sobre todo en los países más pobres y vulnerables con recursos internos limitados.

Marco para la Acción Educación 2030

Aunque cada país tiene en última instancia la responsabilidad de garantizar el derecho a la educación para todos y todas, algunos países son incapaces de movilizar los suficientes recursos internos. La ayuda oficial al desarrollo (AOD) siguen siendo un elemento clave de la financiación de muchos países de bajos ingresos. Sin embargo, como señala la Vigilancia de la ayuda a la educación 2015, de la CME, la ayuda a la educación se ha reducido en los últimos años, en concreto a la educación básica y en algunos países de ingresos bajos y medios-bajos. Cierta cantidad de países se han visto duramente afectados por las reducciones de ayuda donante en los últimos años. Desde 2010, la ayuda a la educación ha caído y ahora está estancada. La retirada de un par de donantes importantes en este sector, ha recortado el apoyo donante a la educación básica entre un tercio y más de la mitad en algunos países. Además, está previsto que la ayuda a la educación se estanque aún más en los próximos años; ciertamente, es difícil imaginar que la ayuda juegue el mismo papel central en la financiación de la agenda Educación 2030, que jugó en la agenda ODS.

No obstante, la ayuda seguirá siendo vital para apoyar a algunos países en su labor para cumplir con los compromisos ODS y Educación 2030. Por ejemplo, el equipo del informe GEM estima que alcanzar la educación universal preescolar (un año), primaria y secundaria, de buena calidad, en países de ingresos bajos y medios-bajos, requeriría un total de 340.000 millones de dólares al año. De esto, se estima una brecha en la financiación de 39.000 millones de dólares, en base a la suposición de que los gobiernos aumentan la partida presupuestaria por encima del 6 % del PIB; por lo tanto, las fuentes externas tales como la ayuda oficial al desarrollo, son fundamentales (EPT GMR, 2015b).

Comprender el papel y el carácter de la ayuda extranjera en los presupuestos educativos nacionales, es fundamental para diseñar estrategias de reivindicación efectivas – puede resultar difícil defender un incremento en la partida presupuestaria para educación si el gobierno está perdiendo grandes sumas de dinero debido a la retirada de donantes.

En países que dependen en gran medida de los donantes, es especialmente importante comprender lo que sucede en relación con los compromisos de los donantes, sobre todo si las reducciones a las ayudas presupuestadas pueden estar conteniendo la propia cartera fiscal del gobierno y su capacidad para incrementar sus compromisos presupuestarios. Si en un espacio corto de tiempo se dan grandes recortes, puede ser difícil mantener los niveles actuales de gasto, o incluso aunque el país incremente la asignación de recursos propios a la educación. Además, la ayuda se puede dar en diferentes formas y bajo diferentes condiciones, todas ellas con implicaciones para el presupuesto en educación – y para una reivindicación efectiva. Por lo tanto, también es importante contar con una buena comprensión de los diferentes tipos de ayuda, como se señala en el Cuadro 6.

En algunos países, la Alianza Mundial por la Educación⁸ juega un papel fundamental como financiador multilateral de la educación. Un requisito importante para la financiación de la AME es el desarrollo de un Plan del sector educativo (PSE) estratégico y creíble, que requiere de la priorización de objetivos sub-sectoriales – y concesiones entre ellos – dentro de un marco de gasto coherente a medio plazo, que consolide los recursos externos y los internos. El Plan de Sector educativo se evalúa después de acuerdo con las prioridades clave, tales como: elaboración y desarrollo durante un proceso dirigido por el país; relevancia y solidez en línea con las prioridades y necesidades del país; determinación de su implicación con asuntos como la equidad, la eficiencia y el aprendizaje; coherencia entre sub-sector; y, si los procesos de financiación, implementación y monitoreo son realistas y realizables. Esto significa que la negociación y el diálogo político entre el electorado nacional y con los socios de desarrollo internacional, que menudo tienen lugar mediante Grupos educativos locales (LEG) (CME, 2014), conforma el espectro completo del sector educativo. Por ejemplo, la lógica de un sub-sector educativo de la primera infancia se pone frente a otros sub-sectores prioritarios (p. ej. la educación básica o superior) y el diálogo, en lugar de centrarse en la política, se centra en las líneas presupuestarias necesarias para lograr las distintas combinaciones de objetivos sub-sectoriales dentro de un presupuesto nacional que incluya fondos de ayuda previsible (AME/UNESCO 2015).

CUADRO 6. TIPOS DE AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO (AOD)

El **Apoyo al presupuesto general (APG)** es una forma de ofrecer apoyo internacional al desarrollo, en la que el dinero proviene directamente de un donante – bilateral o multilateralmente – y se entrega a un gobierno receptor. Lo emplean los donantes para ayudar en las políticas de reducción de la pobreza desarrolladas por el gobierno receptor. Se canaliza directamente al Tesoro Nacional y pasa por el Ministerio de Finanzas, a través de programas o proyectos gestionados de acuerdo con los distintos procedimientos presupuestarios, la gestión financiera, los sistemas de responsabilidad y abastecimiento del país receptor. No está asignado

a un sector específico y se puede gastar de acuerdo con las prioridades nacionales. Esto autoriza al Ministerio de Finanzas a decidir cómo distribuir estos recursos, a menudo con la participación de otros ministerios, respecto a su partida presupuestaria, incluyendo el Ministerio de Educación (teniendo en cuenta la partida media de los presupuestos generales, que se encuentra alrededor del 15 % en países de bajos ingresos o ingresos medios-bajos, se puede esperar un énfasis similar en la educación con la asignación del APG). La importancia del APG varía en gran medida de un país a otro y de año a año, pero puede ser significativo. En 2010, el 17 % de toda la ayuda recibida por Malawi fue APG, y el 20 % lo fue en Mozambique.

⁸ Visite <http://www.globalpartnership.org> para más información.

El **apoyo al presupuesto del sector**, como el apoyo al presupuesto general, es una contribución financiera no asignada, entregada a un sector concreto (por ejemplo, puede destinarse específicamente al sector educativo, pero no asignarse dentro del mismo). Sin embargo, en el apoyo al presupuesto de sector, el diálogo entre donantes y gobiernos asociados se centra en preocupaciones específicas del sector, en lugar de tratar de políticas generales y prioridades presupuestarias.

Tanto el apoyo presupuestario general como de sector, se consideran generalmente de alta calidad, ya que ayudan a generar los sistemas y capacidades de los gobiernos y se pueden dedicar a prioridades del país, lo cual ayuda a fortalecer el sentido de propiedad sobre las políticas y la creación de políticas del país, a desarrollar la capacidad administrativa y a reducir los costes de la transacción de la ayuda. En la Declaración de París de 2005, los gobiernos donantes de la Organización por la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) acordó emplear cada vez más el apoyo presupuestario para armonizar métodos y aumentar la efectividad.

La ayuda multilateral a la educación es muy importante. Por ejemplo, en 2013, alrededor de un tercio de toda la ayuda dedicada a la educación, fue ayuda multilateral.⁹ La UE y el Banco Mundial juegan roles especialmente importantes en términos de volumen de ayuda, como los donantes multilaterales más grande y segundo más grande, respectivamente, en 2013. Teniendo en cuenta su significancia colectiva para la educación, sus decisiones y su gasto pueden tener un impacto significativo en las tendencias mundiales y a nivel nacional. El Banco Mundial¹⁰ en concreto ha demostrado tener una importante influencia en el establecimiento de políticas educativas (CME 2015c). La Alianza Mundial por la Educación (AME) también juega un papel importante a la hora de convocar a un diálogo político a nivel nacional y en el apoyo de la coordinación y el establecimiento de políticas a nivel nacional

Debido en parte a que el sector tiene una base muy estrecha de donantes (Brookings/UNESCO 2013), hay quien ha abogado por un papel mucho más sólido de las multilaterales en la educación, especialmente en la coordinación, ya que tienden a hacer un mayor uso de los sistemas nacionales, puntuar mejor en la evaluación de la calidad de la ayuda y pueden ofrecer una financiación más predecible, dando a los países la confianza para realizar compromisos fiscales a largo plazo.

Por último, una serie de donantes bilaterales canalizan cada vez más fondos a través de agencias multilaterales.¹¹ Por ejemplo, Japón, Países Bajos, Noruega, España, Dinamarca y Estados Unidos, prácticamente han doblado la cantidad de ayuda que canalizan a través de organizaciones multilaterales, desde 2008 (CME 2015c).

Los diferentes tipos de ayuda bilateral y multilateral se pueden canalizar a través de los sistemas gubernamentales y están también, en diferente medida, alineados con las propias prioridades presupuestarias del gobierno. Pueden incluir fondos específicos para proyectos, fondos de programa y fondos conjuntos. Todos ellos se registrarán en cuentas presupuestarias y/o de gasto público. Estos tipos de fondos, junto con el apoyo presupuestario general y de sector, se denomina **ayuda presupuestaria**.

Sin embargo, cierta ayuda se ofrece en paralelo, como es el caso cuando los donantes financian proyectos implementados por las ONG o contratan a otras entidades privadas, en ocasiones con poca implicación y concienciación del gobierno. Este tipo de ayuda se describe como **extrapresupuestaria**, lo cual significa que los recursos externos se invierten en servicios o programas específicos que no son parte del presupuesto y el sistema de planificación gubernamental. Ésta puede ser el área más difícil de controlar en la labor presupuestaria. La dificultad reside en que, sin un registro preciso tanto de la ayuda presupuestaria como extrapresupuestaria, por parte del gobierno, puede resultar difícil unir las piezas del tamaño total del gasto público en educación.

9 Basado en cálculos de las tablas de ayuda del Informe GMR (datos de 2013).

10 El Banco Mundial ofrece su ayuda a la educación a través de su rama de préstamo, la Asociación de desarrollo internacional (ADI); por lo tanto, el término 'Banco Mundial' se refiere a la ADI como canal de ayuda.

11 Las multilaterales reciben fondos vía dos rutas de donantes bilaterales: 1. No asignado, para el que la agencia multilateral toma decisiones sobre su asignación, que puede reflejar o no prioridades de la agencia bilateral; 2. Fondos asignados por donantes bilaterales para propósitos particulares (como educación y/o para países concretos).

GASTO EN EDUCACIÓN POR HOGAR

Al observar presupuestos públicos, a menudo surgen preguntas como quién más paga, o si ayudará a suministrar la educación, lo que no aparece en el presupuesto y cuál es la relación con el gasto público.

La escasez en el gasto gubernamental a menudo se ve mitigado por el gasto de los hogares en educación. Los pagos de los hogares (pagos por el uso de la educación, como tarifas cobradas por instituciones educativas públicas), todavía conforman una gran parte del total de gastos en educación. Se trata de una forma regresiva de financiar el sistema educativo, ya que son los pobres los que se ven forzados a pagar más – y una parte desproporcionada – de sus ingresos del hogar.

Las tarifas de uso, a menudo la mayor carga de pago para los hogares, pueden desanimar a la gente pobre a iniciar o completar su educación y exacerbar la pobreza, forzando a los padres a asumir parte de la carga de financiar la educación. La educación es un derecho humano, y explícitamente se establece que debe ser gratuito en la Declaración universal de los Derechos Humanos, y el cobro continuado de tarifas de uso, no sólo es contrario al derecho a una educación gratuita, sino a los principios de la agenda ODS y el Marco de Acción Educación 2030. De hecho, a través del ODS 4 y el FFA, los gobiernos se han comprometido a garantizar una educación gratuita, igualitaria y de calidad, durante al menos nueve años, que incluya los niveles de preescolar, primaria y secundaria; y las estrategias del FFA establecen que deben tomarse medidas para asegurar 12 años de educación gratuita. Además, la abolición de tarifas ha mostrado un importante impacto a la hora de conseguir que haya más niños en la escuela (Bhalotra, Harttgen, & Klasen, 2014).

Existe una alarmante carencia de datos sobre el gasto total de los hogares en tarifas escolares (tanto públicas como privadas) y en costes educativos; sin embargo, las estimaciones aproximadas sugieren que la escala es enorme. Un sondeo en 15 países africanos de ingresos bajos, indicó que la media de gasto por hogar total en educación (incluyendo el gasto en tarifas de la escuela pública y privada, materiales de aprendizaje y otros costes indirectos) sumaba un 1,7 % del PIB, equivalente a poco menos de la mitad de los gastos públicos (3,8 % del PIB) (UIS, 2011). El gasto por hogar en educación representaba el 33 % del gasto total de la educación pública a nivel de primaria y el 68 % a nivel de secundaria inferior. El gasto también varió considerablemente por país: en Benín, por ejemplo, el sondeo reveló que los hogares dedicaban 10 veces más a la educación como parte del gasto total por hogar, que en Chad. Asumiendo que estos países africanos de ejemplo son representativos de países de bajos ingresos de forma más general, unas estimaciones aproximadas sugerirían que los hogares de los países de bajos ingresos gastan alrededor de 5.000 millones de

dólares en educación básica, en comparación con los 11.000 millones de dólares gastados por los gobiernos (Foko, Kouak Tiyab, & Husson, 2012).

¿CUÁL ES EL PAPEL DEL SECTOR PRIVADO?

Los actores no estatales desde hace tiempo han participado de los sistemas educativos de todo el mundo, con una implicación en un amplio abanico de servicios, incluyendo la gestión escolar, el desarrollo de planes de estudio, el suministro de servicios auxiliares (catering, transporte, etc.), exámenes y, por supuesto, suministro. Las ONG y las organizaciones religiosas en particular, han actuado como suministradores, educando a un gran número de niños y niñas, a menudo sin cobrar tarifas. En los últimos años, sin embargo, se ha producido una variación cualitativa y cuantitativa en el papel de los actores no estatales en el suministro de la educación, con una participación más profunda del sector privado lucrativo, supuestamente como ruta para alcanzar las metas de Educación para todos del periodo anterior, y ahora para lograr el ODS 4. Se ha producido un crecimiento en el fenómeno de las denominadas escuelas privadas de bajo coste, lucrativas, por ejemplo, y un cambio en el discurso de muchos donantes y algunos gobiernos, tanto de países donantes como de países en desarrollo. Creemos que es fundamental que los fondos públicos no se empleen en apoyar la expansión de las escuelas privadas y desde luego no para la expansión de las escuelas privadas lucrativas, cuando estos fondos se necesitan para mejoras en los sistemas públicos. Este método



Una niña mira al exterior desde un aula de una Academia Bridge International, una escuela privada de bajo coste, en el asentamiento informal de Mathare, Nairobi. Imagen cortesía de Xavier Bourgois.

tiene serias implicaciones para la equidad, la inclusión, la calidad de la educación con un propósito y una comprensión de la educación basada en los derechos.

Algunos donantes bilaterales y multilaterales – como el Banco Mundial y el Departamento británico para el desarrollo internacional – han comenzado a apoyar a estas escuelas privadas lucrativas. Ésta es una tendencia preocupante, ya que las evidencias independientes sugieren que dichas escuelas – de las que emergen cadenas nacionales, regionales e internacionales – pueden ser de una mala calidad infraestructural¹², emplean en gran medida a profesores no formados¹³, ofrecen salarios bajos y pocos derechos laborales (Kingdon, 2008) y no brindan una visión completa de una educación de calidad.¹⁴ Dichas escuelas tienen como objetivo los segmentos más pobres de la población, ofreciendo ‘tarifas bajas’, aunque el análisis de las tarifas de las escuelas privadas de bajo coste en varios países ha demostrado que el argumento de la ‘asequibilidad’ para los más pobres, sencillamente, no es cierto. Por ejemplo, un estudio ha definido las escuelas de bajo coste como “aquellas con tasas de matriculación por debajo del 50 por ciento del salario mínimo” (Heyneman, Stern, & Smith, 2011). Las tarifas escolares consideradas ‘bajas’ bajo esta definición podrían costar hasta un 85 por ciento de los ingresos medios mensuales en Pakistán, o hasta el 94 por ciento en Benín, teniendo en cuenta que muchos hogares no reciben el salario mínimo.¹⁵ De forma similar, el coste de enviar un niño a dichas escuelas en Nigeria, consumiría cerca del 20 % del salario mínimo anual, lo cual están muy por encima de los ingresos de los hogares más pobres (Härmä & Adefisayo, 2013); enviar un niño a la cadena de escuelas de bajo coste Omega, supondría el 40 % de los ingresos anuales del hogar de las familias más pobres (Riep, 2015).

Esto ocurre frente a un telón de tendencias más extendidas hacia una mayor privatización en el mundo en desarrollo, con un gran empuje hacia el potencial de la financiación privada para desbloquear los niveles de financiación necesarios para los ODS. De hecho, en algunas de las discusiones sobre el papel de la financiación privada, se formula casi en términos mágicos y como la panacea para lograr los ODS. Como con todas las soluciones consideradas la panacea, es necesario cierto nivel de precaución.

Las alianzas público-privadas (PPP) ya no se promueven como la herramienta clave para lograr las Metas de desarrollo sostenible. La última década ha visto un gran crecimiento en la cantidad de dinero invertido en PPP en los países en desarrollo: de 2004-2012, las inversiones en PPP crecieron por un factor de seis (Romero, 2015). También existen varias implicaciones para los presupuestos gubernamentales (véase el Cuadro 7).

A la hora de analizar el posible papel y contribución del sector privado, también es fundamental para los activistas de la sociedad civil poner en perspectiva el potencial de la financiación privada y evaluarlo de forma sobria, y garantizar que los gobiernos también lo están haciendo. La potencial contribución directa del sector privado a los servicios públicos puede resultar sobreestimada, en especial cuando muchos actores del sector privado evitan pagar impuestos – por encima de sus contribuciones indirectas a los servicios públicos – cuando se generan beneficios. Esto significa que privan a los gobiernos de ingresos internos y contribuyen directamente a empequeñecer la base fiscal. Además, una regulación insuficiente de las PPP puede tener como resultado que se invierta dinero público para el logro de beneficios privados.

Hay una clara diferencia entre una pequeña escuela privada lucrativa en un pueblo de Pakistán y una gran PPP basada en un proyecto. Sin embargo, todas ellas son parte de tendencias más amplias hacia un cambio en la percepción respecto al encogimiento del papel del estado y el incremento de la influencia corporativa en el sector educativo. Es urgente que los activistas por la educación defiendan una mayor y mejor financiación de la educación pública para mitigar estas tendencias. También es importante vigilar de cerca a los gobiernos para garantizar que no utilizan fondos públicos para apoyar el suministro privado de educación. Desde la perspectiva del derecho a la educación, la CME, la Internacional de la Educación y ActionAid muestran serias preocupaciones respecto a la capacidad del sector privado de suministrar equidad y calidad, y a su potencial para reducir la calidad y aumentar la desigualdad. Todas las discusiones sobre soluciones del sector privado pueden de hecho servir como peligrosa distracción respecto de la tarea entre manos.

12 Muchas escuelas privadas de tarifas bajas no tienen un estatus registrado con los gobiernos, de tal modo que no cumplen con las regulaciones sobre derechos laborales o infraestructuras (Aslam, et al. 2014).

13 En Ghana, el 50 % de los profesores en escuelas gubernamentales no ha sido formado, pero en ciertos distritos la cifra sube al 90 % en escuelas privadas de bajo coste (Akaguri 2011). En ‘cadenas’ de escuelas, la cadena Omega de escuelas privadas de bajo coste proporciona una formación previa al servicio de tres semanas, sobre cómo ofrecer lecciones estandarizadas, a profesores sin formación previa y la cadena MA Ideal de India ofrece tan sólo cuatro días de formación previa al servicio (sitio Web de Pearson). Las academias Bridge International también ofrecen tres semanas de formación previa, como se indica en muchas de las ofertas de trabajo para directores de formación del profesorado de Bridge (sitio Web de Bridge International Academies).

14 En gran parte de las evidencias sobre las escuelas privadas de bajo coste y la calidad, el elemento empleado para establecer la educación de calidad son las puntuaciones en los exámenes, a menudo en lectura, escritura y aritmética básicas. Esto es problemático; aunque es innegable que la alfabetización y la aritmética básicas son habilidades fundamentales, una educación que sólo enseña a los niños lectura y matemáticas básicas no es una educación de calidad. Para saber más sobre esto, consulte el Proyecto por el derecho a la educación 2013.

15 Utilizando la definición de ‘tarifa baja’ como la que incluye costes de matriculación de menos del 50 por ciento del salario mínimo, calculamos que el salario mínimo de Pakistán = 10.000 rupias pcm (\$97,89 en USD, septiembre 2014) – Fundación del salario mínimo; salario mínimo de Benín = 31.625 CFA pcm (\$62,14 en USD, septiembre 2014) – Base de datos sobre salarios mundiales de ILO. PNB per cápita de Pakistán = \$1380, USD. PNB per cápita de Benín = \$790, USD. Ambos de Información del Banco Mundial.

CUADRO 7. ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS: EXTRAPRESUPUESTARIAS Y AJENAS A LOS BALANCES

Como parte de un impulso general por las instituciones financieras internacionales y los gobiernos donantes, por una mayor implicación de sector privado en el logro de los ODS, las alianzas público-privadas (PPP) aparecen con mucha prominencia en las discusiones sobre las agendas Educación 2030 y Financiación para el desarrollo. Las PPP permiten a los gobiernos gastar dinero público en empresas privadas, en retorno por la financiación, creación y/o operación de parte o todo un servicio público.

Hay muchas definiciones de PPP y una amplia variedad de PPP, pero en términos de financiación, se clasifican de forma general del siguiente modo:

- a) **El usuario paga:** el socio privado cobra a los individuos por utilizar la instalación, por ejemplo, pidiéndoles el pago de peaje en las carreteras. Pueden suplementarse con subvenciones gubernamentales. En este ejemplo, el peaje reembolsa al socio privado el coste de construir la carretera (y operar el sistema de peaje).
- b) **El gobierno paga:** el socio privado recibe pagos regulares del socio público, dependiendo del tipo o nivel de servicio suministrado. Los pagos gubernamentales pueden depender de si el servicio suministrado por el socio privado es de una calidad contractual-acordada, y también del modo en que los individuos utilizan los servicios (p. ej. una tarifa pagada por el gobierno, dependiendo de la cantidad de individuos que hayan utilizado el servicio).

Las prácticas de contabilidad de las PPP pueden crear incentivos contrarios para los gobiernos. Por ejemplo, en el caso de una PPP en la que 'el gobierno paga', una alianza con una empresa privada puede reducir la necesidad de los gobiernos de recaudar fondos para comenzar el proyecto; en lugar de eso, las PPP utilizan los pagos anuales del gobierno a la empresa privada para pagar por el desarrollo de infraestructuras. Es importante señalar que esto significa que los gobiernos pueden mantener el proyecto PPP y las responsabilidades subsidiarias 'fuera del balance' – ya que una responsabilidad subsidiaria se registra en las cuentas sólo si la contingencia

es probable, y la cantidad de la responsabilidad puede ser estimada. Aunque los proyectos PPP 'el gobierno paga' siguen representando una forma de préstamos gubernamentales, esta práctica contable aumenta los incentivos de los gobiernos para utilizar las PPP, porque los costes y las deudas futuras del gobierno no aparecen en su línea presupuestaria cuando el proyecto se completa.

Según Maximilien Queyranne, del Departamento de asuntos fiscales del FMI, el riesgo fiscal de las PPP es "potencialmente alto" porque pueden emplearse para "mover el gasto fuera del presupuesto y evitar los controles al gasto" y "mover la deuda fuera del balance y crear responsabilidades subsidiarias y futuras". De hecho, las PPP siguen siendo atractivas para quienes toman las decisiones porque permiten a los gobiernos rodear los límites presupuestarios legislados – y a menudo son opacas. Como resultado, la OCDE (OCDE, 2012) y el FMI han demandado que se sigan estándares máximos de transparencia fiscal.

Hasta ahora el aumento de las PPP en los países en desarrollo ha sido conducido principalmente por el crecimiento económico y, por lo tanto, la necesidad de desarrollo de infraestructuras, pero también por las bajas tasas de interés en los países en desarrollo, que han empujado a los inversores a 'buscar réditos' en otra parte (vea más arriba las implicaciones que tiene esto también sobre la deuda). Es absolutamente fundamental comprender que, lejos de ser la muy cacareada 'solución' a la escasez de financiación, las PPP son "en la mayoría de los casos, el método más costoso de financiación, que aumenta significativamente el coste para la cartera pública" (Romero, 2015). Oxfam ha mostrado cómo, un arreglo PPP similar para la sanidad en Lesoto, donde se financió un edificio hospitalario, ha conducido a unos mayores aumentos del gasto público de lo que supondría una financiación exclusivamente pública (Marriott, 2014).

Las PPP se están convirtiendo en un método cada vez más habitual en educación, con modelos bien conocidos y emergentes, como la externalización de servicios de apoyo educativos y no educativos, planes de cupones y escuelas de alquiler.

MÓDULO 3. INCREMENTAR EL TAMAÑO DEL PRESUPUESTO GENERAL

RESUMEN:

En muchos países, sencillos pasos para incrementar el tamaño del presupuesto total, en concreto mediante una tributación más justa, pueden incrementar sustancialmente los recursos internos disponibles para la educación pública.

Este módulo explora elementos relacionados con el tamaño del presupuesto gubernamental general. Identifica las pérdidas de ingresos fiscales potenciales en los países en desarrollo, con un enfoque especial en las pérdidas como resultado de los incentivos fiscales ofrecidos a las empresas multinacionales o de la elusión fiscal de las empresas. También explora los ingresos por recursos naturales y el potencial de los fondos asignados como posible área de reivindicación. Subraya la necesidad de que una tributación justa sea central en las exigencias de un incremento de la tributación, ayudando a los activistas de educación a comprender mejor la importancia de garantizar que los impuestos se recaudan de un modo progresivo.

El módulo le ayudará a comenzar a pensar cómo luchar por asuntos de justicia fiscal. Sin embargo, en el Módulo 6 encontrará mucho más detalle sobre cómo desarrollar un plan de reivindicación.

CUANDO ACABE ESTE MÓDULO, LOS LECTORES HABRÁN:

- Comprendido la importancia de los ingresos tributarios como fuente sostenible de financiación para la educación.
- Realizado un ejercicio práctico para decidir si la defensa de la justicia fiscal es adecuada para su organización.
- Explorado la cantidad de impuestos que se recauda en su país.
- Comprendido cuántos fondos más podrían recaudarse y cómo los impuestos pueden ser progresivos o regresivos.
- Comprendido cómo las empresas multinacionales evitan el pago de su parte justa de impuestos y observado cuánto se pierde por la elusión fiscal en su país.
- Desarrollado un mensaje de reivindicación potente sobre la elusión fiscal y la educación. Explorado cómo puede luchar su organización por la justicia fiscal y con quién pueden colaborar.

1. POR QUÉ ES IMPORTANTE EL TAMAÑO DEL PRESUPUESTO

En este módulo observamos la importancia del tamaño del presupuesto gubernamental general, y por qué los activistas en educación que trabajan en financiación interna, deben comenzar a trabajar para ampliar el *tamaño del presupuesto total* a través de la defensa de la justicia fiscal. La tributación puede resultar una herramienta inhibitoria o estimuladora de justicia social y la defensa y las campañas de justicia fiscal se centran en exigir sistemas tributarios establecidos como instrumento para la formación de sociedades más iguales y justas, por ejemplo, a través de las cuatro R (Christian Aid/SOMO, 2011):

- recaudando **ingresos** para pagar los servicios públicos, incluyendo una educación pública de alta calidad y accesible
- **redistribuyendo** los ingresos para reducir la brecha entre ricos y pobres dentro y entre países
- elevando la **representación** de la ciudadanía para fortalecer la responsabilidad gubernamental
- fijando **nuevos precios** para bienes y servicios, por ejemplo, para controlar el consumo de productos dañinos como alcohol o tabaco.

En el módulo anterior, vimos la importancia de garantizar que al menos el 20 % del presupuesto total de un país se asigna a la educación. Pero si el presupuesto general es pequeño, entonces el 20 % no supondrá mucho. Es lógico que, cuanto más pequeño sea el presupuesto, menos habrá disponible para la educación pública y otros servicios públicos básicos financiados por el gobierno.

En muchos países el presupuesto total del gobierno es mucho más pequeño de lo que podría o debería ser, y el presupuesto disponible para la educación pública es muy pequeño. La mayor parte de los ingresos del gobierno proceden de los impuestos: impuestos a rentas y beneficios, aportaciones de la seguridad social, impuestos sobre bienes y servicios e impuestos a la propiedad y transferencia de propiedades, por ejemplo. Si un gobierno no está recaudando los suficientes ingresos de los impuestos, entonces la cantidad que tiene para gastar en servicios públicos básicos es limitada. Estos países, no sólo tienen que asegurar más ingresos por impuestos y hacerlo mediante la ampliación del sistema impositivo, sino que también deben hacerlo de forma justa – esto

es, creando sistemas tributarios más justos que garanticen que a aquellos que se pueden permitir pagar más, se les exige hacerlo. Un método es cambiar a un sistema impositivo ‘progresivo’ – p. ej. uno en el que los individuos más ricos y las empresas aportan más, de acuerdo con sus mayores ingresos – y alejarse de sistemas más ‘regresivos’ – en los que los individuos con salarios más bajos pagan una mayor proporción de sus ingresos en impuestos, que aquellos con salarios más altos (véase el glosario y la sección 6 de este Módulo). Esto permitiría que se recaudaran más recursos y que se gastaran en servicios públicos de calidad para todos y todas (p. ej. sistemas educativos públicos). Sin embargo, en muchos países en desarrollo, los impactos de la evasión fiscal, la elusión fiscal, la ‘competencia fiscal’ y los paraísos fiscales, han limitado severamente la cantidad de dinero de impuestos que los gobiernos pueden recaudar. Este sentido común está respaldado por sólidas evidencias de los claros vínculos entre la cantidad de impuestos recaudados y la cantidad que los gobiernos dedican a la educación pública. Según el Informe de monitoreo global de 2014, si los gobiernos de 67 países de ingresos bajo y medios hubieran incrementado ligeramente su labor de recaudación de impuestos y hubieran dedicado una quinta parte de su presupuesto a la educación, podrían haber recaudado 153.000 millones de dólares adicionales para el gasto en educación pública en 2015, incrementando la partida media de PIB dedicada a educación pública del 3 al 6 % (EPT GMR, 2014b).

Por este motivo es importante trabajar para incrementar el presupuesto total de un país, especialmente en países donde una buena parte del presupuesto se asigna ya a la educación. Esta sección pretende responder a la pregunta fundamental de si el tamaño del presupuesto disponible para un gobierno, es suficiente para permitirle ofrecer una educación de calidad para todos y todas y, si no es así, explorar lo que puede hacerse para incrementarlo.

2. ¿POR QUÉ SON TAN IMPORTANTES LOS IMPUESTOS?

LOS IMPUESTOS PAGAN LA EDUCACIÓN PÚBLICA DE CALIDAD

Los ingresos por impuestos son el tipo principal de ingresos que los gobiernos utilizan para suministrar servicios públicos fundamentales, combatir la pobreza y garantizar el desarrollo. Incluso en países de bajos ingresos, muy dependientes de los donantes, que reciben cantidades considerables de ayuda económica para ayudar a financiar servicios básicos, los ingresos recaudados a nivel interno (principalmente mediante impuestos) conforman, por mucho, la mayor parte de los presupuestos anuales. Al contrario que la ayuda, los ingresos provenientes de impuestos son más previsibles a largo plazo. Esto es especialmente importante porque la educación es una inversión a largo plazo que requiere una financiación previsible a largo plazo. No es una fuente de ingresos rápida, única y a corto plazo. El mayor retorno de la inversión en educación se acumula a lo largo de 10 o más años (cuando un niño completa su educación y contribuye a su sociedad).

Los ingresos por impuestos ayudan a financiar la educación pública de calidad, no sólo porque puede ayudar a recaudar más fondos para educación pública, sino porque puede ayudar con el tipo adecuado de financiación. En concreto, recauda fondos previsibles a largo plazo que pueden utilizarse para financiar costes recurrentes u operativos. Estos costes operativos son valiosos en educación porque cubren los salarios del profesorado, lo cual constituye el principal elemento de los presupuestos educativos. Efectivamente, los datos de 2014 de una sección transversal de países, muestran que el 81 % del gasto en educación es recurrente (y el 90 % del gasto en educación primaria), en comparación con el 74 % de la sanidad, el 41 % de la agricultura y el 17 % del gasto en saneamiento, aguas e higiene (sitios Web de VGG). Los presupuestos de ayuda rara vez cubren los salarios del profesorado – excepto en el caso de apoyo presupuestario general o de sector¹⁶ – porque la ayuda se ve como demasiado a corto plazo, impredecible, volátil y sensible a variables políticas (GCE, 2013b). Los gobiernos son reticentes a emplear a profesores con dichos fondos, ya que son conscientes de que deben continuar pagando esos salarios mucho después de la finalización de un proyecto concreto de ayuda.

Expresado con sencillez, los grandes desafíos de la educación requieren de soluciones sistémicas y una financiación sostenible. Por este motivo, actualmente



Niños en el Estado de Benue, Nigeria Centro-Norte, participando en una campaña por la justicia fiscal para incrementar la financiación de la educación. Imagen cortesía de ActionAid.

los impuestos representan la mayor fuente de financiación de los planes educativos nacionales, incluso en países de bajos ingresos muy dependientes de la ayuda. Resulta interesante el hecho de que, de acuerdo con una muestra de presupuestos gubernamentales de 2014, los ingresos recaudados a nivel interno representaron, de media, más del 86 % de gasto en el sector educativo general y el 90 % del gasto en escolarización primaria – comparado con tan sólo el 74 % del gasto en sanidad o en 57 % en agricultura, y el 25 % en el sector de las aguas y el saneamiento.¹⁷ Estos sectores son más capaces de absorber financiación impredecible a corto plazo, por ejemplo, para dedicar a nuevas infraestructuras, lo cual proviene casi exclusivamente de fondos de donantes en la mayoría de países de ingresos bajos.

También resulta interesante señalar que el gasto gubernamental en educación como proporción del presupuesto educativo total, ha crecido entre 2012 y 2014, mientras que la ayuda ha visto reducciones generales desde 2010 (Vigilancia del gasto gubernamental, 2015). Esto sugiere que los gobiernos están actualmente rellenando los huecos que ha dejado la retirada de ayuda a la educación. Pero los compromisos ODS requieren mucho más que rellenar huecos, y sin un incremento de la ayuda a la educación a la vista en el horizonte, esto va a suponer la realización de nuevos compromisos significativos internos de recursos.

¹⁶ Véase el Cuadro 6 para una explicación más detallada del apoyo del presupuesto general y el apoyo presupuestario al sector. De manera sencilla, son formas de ayuda canalizadas directamente a los presupuestos gubernamentales y no se destinan a actividades concretas por lo que pueden cubrir los compromisos presupuestarios del gobierno, incluyendo el apoyo a costes recurrentes.

¹⁷ Se extrae de la Vigilancia del gasto gubernamental 2014, datos de gastos planeados del gobierno, que cubre 56 países en desarrollo (sitio Web de VGG). No todos los países ofrecen un desglose del gasto gobierno vs. donantes, por lo que esto es de una muestra de países. La VGG analiza documentos presupuestarios gubernamentales, por lo que estos datos sólo incluyen ayuda incluida en el presupuesto y planificada para su uso por los sistemas y planes de sector gubernamentales – no el apoyo presupuestario general.

LOS IMPUESTOS PAGAN LOS PROFESORES

La calidad del sistema educativo de un país depende de la medida en la que dicho país se ha comprometido a garantizar que todos sus profesores están bien formados, cualificados y motivados. Muchos estudios han demostrado que los profesores – y el nivel de conocimiento docente de su asignatura – son el determinante más importante de una educación de calidad. Lograr el objetivo de las Metas de desarrollo sostenible, de suministrar una educación gratuita, igualitaria y de calidad para todos y todas, requerirá de la contratación de millones de profesores mejor formados.

Según el Instituto de estadística de la UNESCO, existe una carencia de profesores de educación primaria que podría crecer hasta los 25,8 millones de profesores para 2030 si no se toman medidas; aunque gran parte se deberá a jubilaciones y finalización de la vida laboral, se necesitarán 3,2 millones de puestos nuevos. En muchos países, los ajustados presupuestos han conducido a depender de la contratación de profesores sin apenas formación (o sin formación en absoluto), con bajos salarios y en malas condiciones – lo que mina la calidad de la docencia y el aprendizaje y el estatus de la profesión docente. En 32 de los 94 países de los que se disponen datos, las estimaciones de la UNESCO indican que menos del 75 % de los profesores de la escuela primaria ha sido formados de acuerdo con los estándares nacionales. Más de la mitad de estos países están en el África subsahariana y en 8 de estos países, menos de la mitad de los profesores tienen formación (UIS, 2015c).

Esto es resultado de una gran falta de inversión en profesorado, durante muchos años. En muchos países no ha habido suficiente financiación adecuada disponible para pagar profesores cualificados. Los fondos de los donantes no han sido capaces de rellenar los huecos, ya que no suelen cubrir los costes operativos o son demasiado previsibles para poder soportar un elemento recurrente a largo plazo, como los salarios de los profesores. Esto provoca que los gobiernos están reticentes a contratar profesores en el caso de que descubran que no pueden pagar salarios dos o tres años más tarde, ya que despedir profesores es muy delicado a nivel político. Históricamente, el FMI ha restringido la cantidad de fondos que se pueden dedicar al profesorado (véase la Introducción, Sección 2 del Trasfondo político, para más información). Una mayor movilización de recursos internos podría ayudar a completar las carencias de profesorado en muchos países.

LOS IMPUESTOS AYUDAN A GENERAR RESPONSABILIDAD

No sólo hay buenas razones prácticas y financieras para que los gobiernos intenten recaudar más ingresos mediante los impuestos, sino que, además, los sistemas tributarios efectivos y justos, son elementos fundamentales para el buen funcionamiento de una sociedad.

Un cada vez mayor cuerpo de investigaciones muestra que la tributación es importante para la gestión gubernamental.¹⁸ Si los gobiernos no dependen de los contribuyentes para conseguir ingresos, no tienen la necesidad de ser responsables y responder ante la ciudadanía. Un país sólo puede lograr una responsabilidad completa con su población y hacerse plenamente de sus obligaciones, si tiene acceso a recursos soberanos extraídos de la propia economía del país. La tributación actúa como pegamento que une la responsabilidad de los gobiernos con su ciudadanía: cuando los ingresos de los impuestos pagan la educación, es más probable que los gobiernos se sientan responsables de garantizar que el dinero está bien gastado. Si los contribuyentes ven a sus gobiernos malgastar el dinero, o creen que otros están evitando pagar impuestos de manera injusta, pueden sentirse reacios a pagar sus impuestos. Por lo tanto, garantizar que los fondos tributarios se gastan bien, puede ayudar a los ciudadanos a ser más expresivos a la hora de hacer a sus gobiernos responsables.

Además, cuando la sociedad civil participa más en la manera que tienen los gobiernos de asignar y gastar los impuestos, especialmente en sociedades donde la corrupción es una preocupación extendida, esto puede ayudar a mejorar la cadena de responsabilidad general estado-ciudadanía, de forma que también hay un papel claro de las OSC y los sindicatos de profesores en el monitoreo y seguimiento de los ingresos por impuestos y gasto público. Aun así, en muchos países de ingresos bajos y medios, hay poca información o debate sobre los impuestos – incluso en tiempo de elecciones. A menudo, las personas ricas o influyentes evitan o evaden el pago de impuestos, en ocasiones los políticos gastan o roban fondos públicos de forma corrupta y las actitudes públicas respecto a la tributación son a menudo negativas. La mayoría de personas normales y sobre todo la gente pobre, no reconoce las formas en las que son grabados, y cuando lo son, la tributación puede percibirse como una imposición injusta, ya que no se ven las conexiones entre los impuestos y el suministro de servicios públicos (AAI, 2013c).

18 La investigación incluye *Taxation and State Building in Developing Countries* (eds. Brautigam, D; Fjeldstad, O-H; and Moore, M) Cambridge University Press, 2008; *Revenues, State Formation, and the Quality of Governance in Developing Countries* (Moore, M.) International Political Science Review 2004, vol. 25, no. 3; *Between Coercion and Contract: Competing Narratives Around Taxation and Governance* (Moore, M) in *Capacity and Consent: Taxation and State Building in Developing Countries* (eds. Brautigam, D; Fjeldstad, O-H; and Moore, M) Cambridge University Press, 2008; Tax Justice Network Africa: Building Democracy in Africa through Taxations, 2015 http://www.taxjusticeafrica.net/sdm_downloads/building-democracy-in-africa-through-taxation/; *The Politics of Taxation and Implications for Accountability in Ghana 1981–2008* (Prichard, W) 2009.

LOS IMPUESTOS AYUDAN A LUCHAS CONTRA LA DESIGUALDAD

La política tributaria también puede jugar un importante papel en la redistribución de la riqueza dentro de una economía y en la reducción de desigualdades. Esto se logra combinando una tributación progresiva, donde el porcentaje de impuestos pagados aumenta según aumentan los ingresos, con un gasto mayor y mejor dirigido en servicios públicos. El impacto es mayor aun cuando la inversión se realiza en la mejora de la calidad de un servicio público como la educación, ya que su suministro es un paso fundamental para abordar la desigualdad (Seery & Caistor Arendar, 2014).

LOS IMPUESTOS SON FUNDAMENTALES PARA LA FINANCIACIÓN DE LA AGENDA EDUCATIVA 2030.

Tras muchos años de abandono de los asuntos tributarios en el pensamiento del desarrollo, entre grupos de la sociedad civil, sindicatos, organizaciones internacionales y gobiernos, hay una creciente concienciación de la importancia de la tributación progresiva como un recurso fundamental a largo plazo para el desarrollo sostenible – no menos en el sector educativo:

“Ya que los recursos internos continuarán siendo la fuente más importante de financiación para la educación, debe existir un compromiso claro por parte de los gobiernos de suministrar una financiación igualitaria que se corresponda con las prioridades, necesidades y capacidades educativas nacionales para hacer progresar la realización del derecho a la educación. Los países deberán incrementar la financiación pública de la educación. Esto requiere la ampliación de la base impositiva (en concreto, acabando con los dañinos incentivos fiscales), previniendo la evasión fiscal y aumentando la partida del presupuesto nacional asignada a la educación.”

Marco para la acción Educación 2030

Los ingresos por impuestos van a ser cada vez más importantes en el suministro de la educación para todos, sobre todo en la lucha de los gobiernos por lograr las 17 ambiciosas Metas de Desarrollo Sostenible. La creciente carga de la deuda en muchos países va a provocar que el ya limitado espacio fiscal se vuelva aún más ajustado (p. ej. la cantidad de dinero que aún no está asignada y que está disponible para que la gasten los gobiernos). Esto significa que debe encontrarse más dinero 'nuevo' para financiar nuevas áreas y expansiones de servicio, sin añadir carga de deuda. Aunque la ayuda comenzó una lenta recuperación en 2012, las asignaciones a la educación han crecido a una tasa más lenta que en otros sectores. También hay signos preocupantes de un declive en la ayuda, con anuncios por parte de varios países donantes, sobre todo en la Unión Europea, de cambios en las prioridades de la ayuda, a la luz del conflicto en Siria (CME, 2015). Esto significa que los países necesitan, cada vez más, ser capaces de financiar la educación pública mediante la movilización de sus propios recursos internos y los gobiernos de todo el mundo están intentando rápidamente incrementar su recaudación tributaria.

¿POR QUÉ TRABAJAR EN LA JUSTICIA FISCAL?

Hasta hace poco, la mayoría de activistas en educación centraban sus esfuerzos en incrementar el gasto y la asignación tributaria, pero no hicieron recomendaciones sobre cómo incrementar los ingresos. El triángulo de impuestos y gastos de la Figura 2, es un modo sencillo de visualizarlo. Al luchar tan sólo por el incremento de las asignaciones a la educación, a partir del presupuesto existente, los activistas han perdido una importante oportunidad de incrementar la cantidad general de dinero público disponible para la financiación de la educación pública. Hoy en día cada vez es más aceptado que el enfoque en el incremento de la tributación y los ingresos es importante para realizar el Marco para la acción Educación 2030.

FIGURA 2: EL TRIÁNGULO DE IMPUESTOS Y GASTO



En resumen, los activistas en educación deben trabajar en la justicia social por varios motivos, incluyendo:

- **Incrementar el tamaño del presupuesto:** sin incrementar la movilización de recursos internos, será muy difícil financiar la nueva agenda Educación 2030.
- **Financiar la educación pública de calidad:** los ingresos por impuestos son la fuente principal de financiación de la educación pública y otros servicios públicos.
- **Proporcionar una solución de financiación sostenible a largo plazo:** financiar profesores cualificados y una educación de calidad, requiere una financiación más a largo plazo a partir de los ingresos por impuestos. También puede ayudar a los gobiernos a alejarse de la dependencia de la ayuda.
- **Generar responsabilidad:** los impuestos pueden ayudar a generar responsabilidad por el suministro de los servicios públicos, edificar un estado más sólido, y animar a una mejor gestión gubernamental.
- **Reducir la desigualdad:** los impuestos son un instrumento fundamental de redistribución de ingresos y riqueza, tanto mediante la financiación de servicios públicos y el desarrollo sostenible, como garantizando que aquellos que pueden aportar más, continúen haciéndolo.
- **Incrementar la autodeterminación:** cuanto más pueda un país depender de la movilización de recursos internos para los ingresos públicos que necesita, menos vulnerable será a condiciones relacionadas con la ayuda al desarrollo.

EJERCICIO 8. JUSTIFICACIÓN DE LA DEFENSA DE LA JUSTICIA FISCAL

Objeto

Comenzar a explorar por qué la tributación es relevante para la labor de su red.

Actividad

Este ejercicio pretende hacer reflexionar sobre los motivos por los que podría interesar a su organización trabajar en asuntos de justicia fiscal; sugerimos visitar este ejercicio cuando haya completado todo el módulo, para reflexionar sobre ello de nuevo.

Paso 1: Reflexione sobre los motivos por los que la tributación es relevante para su organización, sindicato, red o comunidad, considerando las siguientes preguntas:

- Observe el triángulo tributario de la Figura 2. ¿Qué trabajo realiza actualmente en este triángulo?
- Como defensor de la educación ¿puede elaborar un argumento convincente para trabajar en los impuestos y/o el origen que debería tener el dinero para una educación de calidad?
- ¿Qué obstáculos pueden interponerse en la reivindicación de una tributación justa para financiar la educación? Por ejemplo ¿existe una visión negativa de los impuestos en su país? ¿Su reivindicación deberá superar percepciones negativas? ¿Qué mensajes deberá desarrollar para superar estos obstáculos?

Adaptar el ejercicio a un taller

- Si algunos de los participantes son relativamente nuevos en este tema y quiere que comiencen a pensar en el significado de una tributación justa antes de realizar el ejercicio, podría utilizar una de las actividades introductorias del Juego de herramientas Reflexión-Acción tributaria de ActionAid (ActionAid, 2015b), como los Pilares tributarios, por ejemplo.
- Pida a los participantes que trabajen en grupos en las preguntas anteriores y preparen respuestas para argumentar la defensa de la justicia fiscal en su contexto.
- Ofrezca aportaciones del papel de los roles – con los participantes presentando el caso a su organización o miembros del Consejo.

3. ¿EL TAMAÑO DEL PRESUPUESTO ES SUFICIENTEMENTE GRANDE? – MEDIR RATIOS IMPUESTOS-PIB

Una buena medida para saber si un país está recaudando los suficientes ingresos por impuestos y si el tamaño del presupuesto es lo suficientemente grande es la proporción impuestos-PIB. Ésta indica la cantidad que recauda un país mediante los impuestos. Las ratios impuestos-PIB son una medida imperfecta pero muy utilizada para analizar la recaudación de impuestos. Existe el peligro de que los objetivos impuestos-PIB empujen a las autoridades fiscales a dar prioridad a aquellos impuestos que son más fáciles de recaudar, como impuestos indirectos (por ejemplo, el IVA), ya que estos pueden formar una proporción más grande de sus ingresos; sin embargo, estos tipos de impuestos a menudo son regresivos y pueden impactar con más dureza en los más pobres. También es más difícil para los países con bajos ingresos el elevar las ratios impuestos-PIB que, para los países de ingresos más altos, debido a grandes sectores informales y bases impositivas menos diversas. Sin embargo, tratada con cautela, la ratio impuestos-PIB ofrece una indicación del potencial de un país de recaudar más ingresos.

El Programa de desarrollo de las Naciones Unidas (PDNU) sugiere un punto de referencia de un mínimo del 20 % de la ratio impuestos-PIB para todos los países, es decir, al menos el 20 % del PIB debe provenir de los impuestos. Actualmente, los ingresos por impuestos en países de ingresos medios y bajos se quedan cortos y a nivel en los países más ricos (OCDE, 2014a). Efectivamente, los países con ingresos más altos tienden a tener ratios fiscales más altas: de media, la ratio impuestos-PIB en países de la OCDE es del 33 % del PIB en impuestos; comparado con el 16 % del PIB en países de ingresos bajos y el 23,8 % en países de ingresos medios-bajos.¹⁹ Existen contrastes regionales (una media del 21 % en Latinoamérica y el 16 % en el África sub-sahariana) pero estos grupos regionales y de ingresos también muestran grandes diferencias en los niveles generales entre países individuales, en los que algunos países tienen tasas muy bajas, como Bangladesh y Pakistán, que tan sólo recaudan alrededor del 10 % de su PIB en impuestos. Los altos niveles de variabilidad entre países²⁰ muestran que las políticas y prácticas gubernamentales pueden marcar la diferencia respecto a la cantidad de impuestos recaudada.

FIGURA 3: INGRESOS POR IMPUESTOS POR GRUPO DE INGRESOS (ELABORADO POR JAVIER PEREIRA CON BASE EN DATOS DE HERITAGE FOUNDATION)

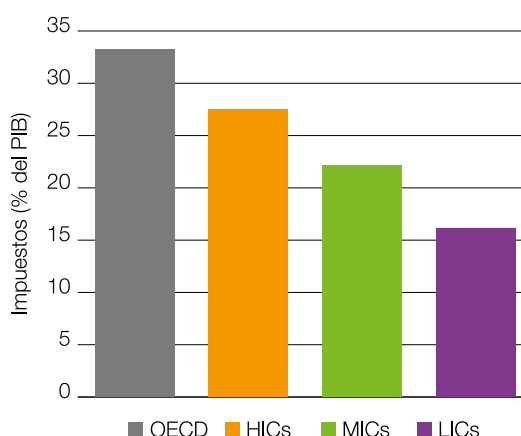
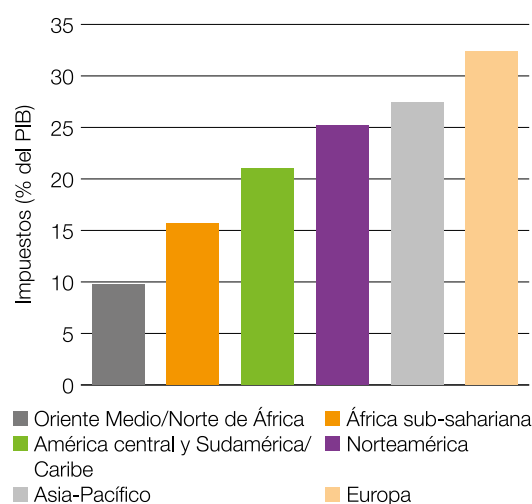


FIGURA 4: INGRESOS POR IMPUESTOS POR REGIÓN (ELABORADO POR JAVIER PEREIRA EN BASE A DATOS DE HERITAGE FOUNDATION)



¹⁹ Todas las cifras de este párrafo se basan en el análisis de la base de datos online de Heritage Foundation. Véase: <http://www.heritage.org/index/explore?view=by-variables>. Grupos de ingresos según clasificación del Banco Mundial, véase: <http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups>. Hay otros grupos de datos como ICTD que emplea medidas ligeramente diferentes, aunque los patrones generales son similares <http://www.ictd.ac/datasets/the-ictd-government-revenue-dataset>

²⁰ Véase por ejemplo la Figura 2 en *Global Taxation: Financing Education*, un informe de Klees et al para la Comisión internacional para la Oportunidad global de financiación de la educación, marzo de 2016

En relación al presupuesto educativo, el FFA recomienda que los países dediquen al menos el 4-6 % del PIB a medio plazo, a la educación. De hecho, afirma que *“los países menos desarrollados deben alcanzar o superar el extremo superior de estos puntos de referencia para poder lograr los objetivos”* (UNESCO, 2015a). Del mismo modo, el Informe de monitoreo global sugiere que puede ser necesario más de un 6 % del PIB a corto plazo en países de ingresos bajos, que todavía tienen mucho camino que recorrer para lograr una educación de calidad para todos y todas.

¿CUÁNTOS IMPUESTOS SE RECAUDAN EN PAÍSES EN DESARROLLO?

En los últimos años, la cantidad de impuestos recaudada por países en desarrollo ha comenzado a crecer. Sin embargo, en general, los niveles de recaudación de impuestos siguen siendo mucho más bajos que en países de la OCDE y en muchos países son más bajos del 20 % de ratio impuestos-PIB recomendado por el PDNU. Como resultado, el presupuesto disponible para servicios públicos básicos como la educación, sufre.

Etiopía es un buen ejemplo de país donde el tamaño del presupuesto total es un problema serio. Etiopía ha comprometido más del 20 % de su presupuesto a la educación pública durante muchos años, sin embargo, continúa sufriendo tasas muy altas de abandono y una calidad muy baja. ¿Cómo es posible para Etiopía mejorar su educación pública cuando ya está asignando la partida recomendada internacionalmente de su presupuesto a la educación? La respuesta está en el tamaño tan pequeño de su presupuesto total. En 2013 Etiopía tenía una ratio impuestos-PIB de tan sólo el 9,2 % (sitio Web del Banco Mundial), que es muy baja para los estándares internacionales y está muy lejos del 20 % recomendado. Por lo tanto, aunque el 27 % de los recursos totales del gobierno se asignara a la educación pública, la cantidad real gastada es muy pequeña. Para incrementar el gasto en educación a los niveles actuales de ingresos, Etiopía debería recortar en otras áreas, como sanidad, bienestar social, apoyo a la agricultura, poder judicial y policía. En otras palabras, el único modo de que Etiopía incremente de forma realista su presupuesto en educación, sería incrementando el tamaño de su presupuesto total, p. ej. incrementando la recaudación de impuestos y, de tal forma, su ratio impuestos-PIB.

ESTUDIO DE CASO 2. BRASIL E INDIA – CONTRASTE DE HISTORIAS

Muchos de los países más pobres del mundo no pueden esperar que los impuestos internos por sí solos proporcionen las necesidades de financiación que requieren [metas educativas] en el futuro cercano. Sin embargo, en algunos países de ingresos medios, como Egipto, India y Filipinas, hay mucho más potencial para movilizar recursos internos para educación. India se convirtió en la décima mayor economía del mundo en 2011, pero los ingresos por impuestos son equivalentes tan sólo al 16 % del PIB y el gasto gubernamental por persona fue de sólo 409 dólares. Por contra, en Brasil – la quinta economía del mundo- los ingresos por impuestos fue equivalente al 24 % del PIB y el gasto por persona fue de 4.952 dólares.

Esta enorme diferencia es una razón clave por la cual Brasil ha llegado más lejos en la mejora de la calidad de la educación y en reducir la desigualdad en el aprendizaje. Los niveles actuales de gasto en educación como partida del gasto total del gobierno en los dos países también reflejan la mayor prioridad que otorga Brasil al sector educativo. En 2011, el gasto gubernamental en educación en Brasil fue del 18 % del gasto total gubernamental y se dedicaron 2.218 dólares a cada estudiante de la escuela primaria. India dedicó el 10 % del presupuesto gubernamental a la educación y se dedicaron 212 dólares a cada estudiante de primaria. Si la India reduce las excepciones fiscales, aborda la evasión fiscal y diversifica su base fiscal, podría cambiar este panorama en gran medida.

(EFA GMR, 2014b)

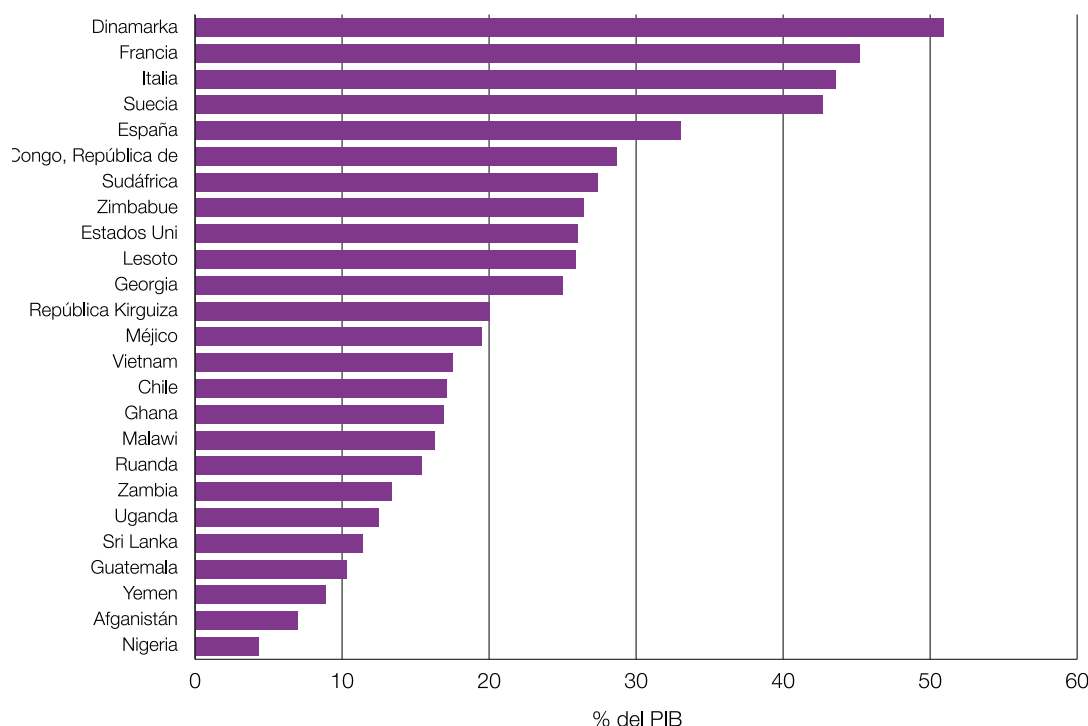
LA IMPORTANCIA DE COMPRENDER EL CONTEXTO NACIONAL CUANDO SE ANALIZAN RATIOS IMPUESTOS-PIB

Las evidencias de un vínculo sólido entre un mal ratio impuestos-PIB y una educación de baja calidad ha conducido a un mayor enfoque en los mecanismos que pueden cubrir los huecos entre lo que se recauda y lo que se necesita. Sin embargo, existen algunas historias cautelares importantes que acatar a la hora de pensar en recaudar más ingresos. Muchos analistas contrastan las ratios impuestos-PIB en países ricos con aquellos de los países más pobres y concluyen que los países pobres no están haciendo los suficientes esfuerzos para recaudar impuestos. Pero este argumento no ha tenido en cuenta las circunstancias del país en cuestión.

Los países ricos pueden recaudar más impuestos porque una proporción mucho mayor de las transacciones económicas tienen lugar en la economía formal, donde los sistemas y el mantenimiento de los registros facilitan la tributación, y porque más cantidad de gente tiene ingresos suficientes para poder permitirse pagar impuestos. En países de bajos ingresos, una proporción impuestos-PIB baja puede reflejar problemas como una administración fiscal débil, grandes incentivos fiscales, o altos niveles de elusión fiscal (véase la sección 4 de este Módulo). Además, se sabe que las cifras del PIB en algunos países de bajos ingresos no son fiables, lo cual hace difíciles las comparaciones.

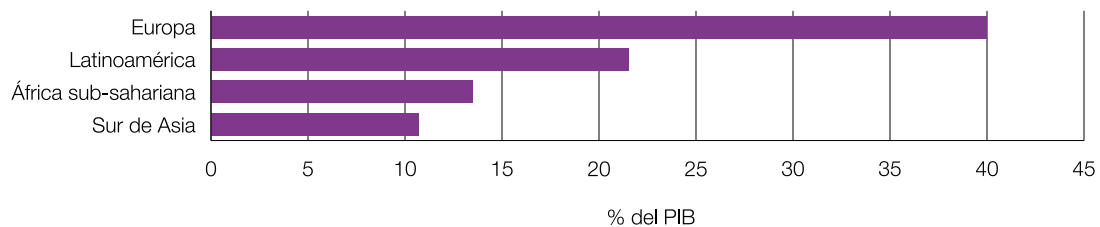
Es muy importante comprender el contexto de cada país, las razones que se esconden tras sus niveles actuales de ingresos y las posibilidades de un incremento de los ingresos por impuestos – y garantizar que hay un enfoque en una tributación justa – antes de embarcarse en una campaña.

FIGURA 5. INGRESOS POR IMPUESTOS COMO PORCENTAJE DEL PIB
ÚLTIMOS DATOS DISPONIBLES, DEL AÑO 2014-15



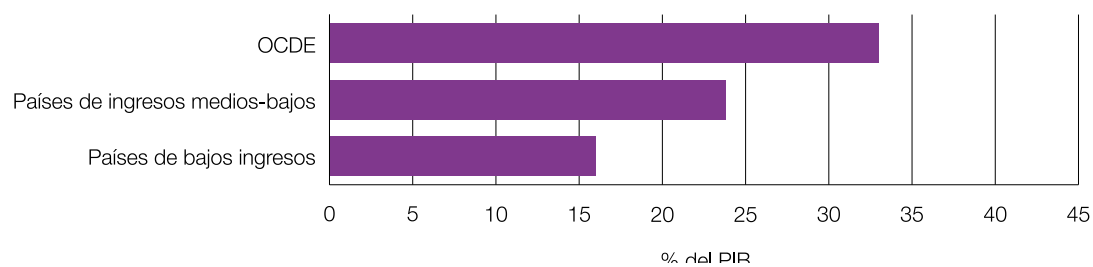
Todas las cifras son de 2014/2015 tal como las utilizan el Banco Mundial, FMI, Financiación internacional del desarrollo y la OCDE.

FIGURA 6: INGRESOS POR IMPUESTOS POR GRUPOS REGIONALES DE PAÍSES COMO PORCENTAJE DEL PIB



Todas las cifras son de 2013: OCDE, Comisión económica para Latinoamérica y el Caribe (ECLAC), Centro Interamericano de administraciones tributarias (CIAT) y BID (acceso en 2016).

FIGURA 7: GRUPOS DE PAÍSES POR INGRESOS Y PAÍSES EUROPEOS, INGRESOS POR IMPUESTOS COMO PORCENTAJE DEL PIB



Todas las cifras se basan en un análisis de la base de datos online de Heritage Foundation.

EJERCICIO 9. ¿SU PAÍS ESTÁ DEDICANDO LOS SUFICIENTES INGRESOS A LA EDUCACIÓN?

Objeto

Identificar cuántos ingresos se recaudan en su país y generar y profundizar en la comprensión de la importancia de los asuntos de tamaño y partida del presupuesto.

Actividad

Para esta actividad es importante tener en cuenta algunos de los principios clave discutidos en este Módulo, en especial:

- La mayoría de los ingresos gubernamentales provienen de los impuestos, pero para los gobiernos de países en desarrollo a menudo es difícil recaudar los suficientes ingresos de los impuestos.
- Si los ingresos son bajos, el gasto disponible para servicios sociales como la educación, es limitado.
- Esto significa también que incluso si un gobierno dedica una gran partida de su presupuesto a la educación, esto no será demasiado si el presupuesto general es pequeño.
- Incluso los esfuerzos modestos de recaudación de impuestos pueden potencialmente tener un impacto positivo en los recursos disponibles para dedicar en el sector educativo.

Este ejercicio pretende hacer que los lectores comiencen a pensar sobre los asuntos relacionados con el tamaño de los ingresos disponibles para un país que se pueden dedicar a servicios públicos. También se centra en cómo se relaciona esto con la partida del presupuesto asignada a la educación, tanto como % del PIB, como como partida del presupuesto total. Hemos proporcionado los datos de todas las coaliciones de países miembros de la CME, de forma que puede observar el progreso de su país sin tener que pasar por el largo proceso de encontrar esta información por su cuenta.

Paso 1: Diríjase al Anexo 1 y encuentre los datos de su país, que se muestran en tres columnas, centrándose en a) ingresos por impuestos recaudados como % del PIB, b) el % de partida del PIB asignada a la educación, y c) el % de la partida del presupuesto total del gobierno que se asigna a la educación. Observe que estas figuras pueden variar a lo largo del tiempo, por lo que no será una ciencia exacta – el propósito es comenzar a pensar en cómo estos asuntos se relacionan con su país.

Si su país no está incluido en la lista, puede seleccionar otro país para el propósito de este ejercicio. De forma alternativa, puede utilizar las instrucciones al final del Anexo 1 para investigar los datos de su país.

Paso 2: Observar los datos que ha encontrado de su país y recordar lo que aprendió en este Módulo, considerando las siguientes preguntas:

1. ¿Su país recauda los suficientes impuestos como porcentaje del PIB (teniendo en cuenta la ratio recomendado impuestos-PIB, del 20 %? ¿Cuáles podrían ser las razones que impiden que el gobierno recaude más (p. ej. una economía informal)?
2. ¿Su gobierno está dedicando una cantidad suficiente del presupuesto a financiar de forma adecuada una educación pública de calidad (teniendo en cuenta los objetivos del ODS 4, de que los gobiernos asignen al menos el 4-6 % del PIB y el 15-20 % del presupuesto general a la educación)?
3. ¿La ratio impuestos-PIB y la partida del PIB y el presupuesto asignado a la educación en su país, es mejor o peor de lo que esperaba? ¿En los últimos 5-10 años la tendencia ha sido al alza o a la baja? ¿Cómo se compara esto con otros países similares?
4. ¿Cuál es el mayor problema/reto en su país: el tamaño del presupuesto general o la partida que se asigna a la educación? ¿Cuál es la relación entre ambos?

Adaptar el ejercicio a un taller

- Antes de la sesión el facilitador debe comprobar el Anexo 1 para garantizar que hay datos disponibles para todos los países representados en el taller. Si falta información, debe investigarse antes de la sesión o puede centrarse en casos de estudio de uno o dos países. Si está trabajando con uno o dos países, asegúrese de contar con datos de un periodo de 3-5 años para que puedan realizarse comparaciones en el tiempo.
- Al principio del taller, el facilitador o uno de los participantes debe presentar la tarea y los datos para garantizar que todo el mundo la entiende.
- Los participantes deben trabajar en pequeños grupos para discutir las preguntas del paso 2.
 - Grupos de país: los participantes trabajan juntos en grupos de país para discutir las preguntas anteriores. En este caso resultará útil contar con datos de un periodo de 3-5 años para que puedan discutir los cambios a lo largo del tiempo.
 - Grupos de combinación de países: los participantes trabajan juntos en grupos de combinación de países para discutir las anteriores preguntas, comparando la situación en cada uno de los países.
- Los participantes ofrecen aportaciones al grupo y argumentan por qué su organización debería participar en labores de reivindicación, ya sea en el tamaño del presupuesto general o la partida que se asigna a la educación.

4. PÉRDIDAS DE INGRESOS EN PAÍSES EN DESARROLLO

En los países en desarrollo se pierden muchos ingresos mediante una combinación de elusión fiscal por parte de las empresas multinacionales y los generosos (y a menudo innecesarios) incentivos fiscales que se les ofrecen. Algunos sencillos pasos para reducir esto, podrían incrementar enormemente los ingresos internos disponibles para la educación pública. Hay un asunto importante relacionado con la tributación de las empresas multinacionales. Parte del problema es que las tasas tributarias de las empresas, son demasiado bajas. Además, en las últimas décadas, en todo el mundo se han sucedido reducciones en las tasas del impuesto sobre la renta de las empresas, reduciendo de forma considerable la tasa fiscal media en todo el mundo, que bajó del 30 % al 22,8 % entre 2003 y 2015 (Pomerleau, 2015). Esto es en gran medida el resultado de la movilidad percibida de las multinacionales, lo que ha conducido a un incremento

e intensificación de la competición entre gobiernos nacionales para intentar atraer a empresas extranjeras con tasas aún más bajas de impuestos sobre la renta.

Junto con la competición, que ha conducido a una reducción de las tasas de los impuestos que las empresas pagan, las empresas también pueden evitar pagar su parte justa de impuestos, explotando beneficios fiscales que los países ofrecen o mediante la elusión fiscal, ya sea explotando vacíos legales (elusión fiscal) o por medios ilegales (evasión fiscal). Muchas empresas multinacionales no pagan su parte justa de impuestos en países de ingresos bajos y medios, privando a esos países de miles de millones de dólares que podrían utilizarse para financiar servicios públicos.

CUADRO 8. INGRESOS PERDIDOS Y EDUCACIÓN

Revertir las tremendas pérdidas de ingresos del sector público por incentivos fiscales y la elusión fiscal de las empresas, podría suponer una enorme diferencia para lograr el derecho a la educación para todos y todas.

En **Etiopía**, las generosas excepciones fiscales sumaron alrededor el 4,2 % del PIB en 2008/09. Si Etiopía hubiera eliminado estas excepciones y dedicado el 10 % de los ingresos resultantes a la educación básica, el país habría contado con 133 millones de dólares adicionales, suficientes para llevar a alrededor de 1,4 millones más de niños y niñas a la escuela.

En **Ghana**, el FMI señaló en un informe de abril de 2015 que los tratos fiscales discrecionales, en la forma de excepciones, regímenes especiales y paraísos fiscales, podrían suponer "quizá el 6 % del PIB". Esto sería igual a alrededor de 6.806 millones de GC o 2.270 millones de dólares. Los ingresos podrían más que doblar el presupuesto educativo (AAI & TJN-Africa, 2015).

En **Kenia**, el gobierno estimó que en 2012 todos los incentivos y exenciones fiscales supusieron alrededor de 1.100 millones de dólares anualmente (AAI & TJN-Africa, 2012): esto más que doblaría el presupuesto de educación primaria pública, que fue de 924,15 millones de dólares en 2012/2013 (sitio Web de VGG). En un país donde 1 millón de niños y niñas están fuera de la escuela primaria, esto podría financiar su matriculación en la escuela más de diez veces. Podría pagar la formación y los salarios de 50.000 profesores más que Kenia aún necesita para suministrar la educación primaria pública para cada niño y niña, 100.000 nuevas aulas,

dos libros de texto nuevos para cada niño y niña en edad de escuela primaria y secundaria inferior – y aún sobrarían más de 10 millones de dólares.

En **Tanzania**, los ingresos potenciales perdidos mediante una combinación de elusión, evasión, fuga de capitales (rápido flujo de riqueza y activos fuera del país) y los incentivos fiscales combinados, se estimó en una media de 1.070 millones de dólares al año. Esto es más del presupuesto total de educación pública de 2011, que fue de 967 millones de dólares. De acuerdo con el análisis de la CME, esta pérdida de ingresos podría haber pagado: completar la falta de profesores de primaria, ofreciendo formación y salarios a 70.650 profesores más, permitir a todos niños asistir a la escuela primaria pública con una ratio profesor-alumno de 1:35; formación para 40.625 profesores de la escuela primaria que a día de hoy no tienen formación; y garantizar que todos los niños en edad de primaria tienen un libro de texto de matemáticas y de lectura.

De acuerdo con las cifras del FMI, **Nigeria** pierde el 0,5 % de su PIB tan sólo en incentivos fiscales a empresas, ofrecidos a empresas con 'status pionero', que ofrece una exención fiscal de 3 a 5 años; esto supondría alrededor de 2.600 millones de dólares al año. De acuerdo con las cifras gubernamentales, Nigeria también pierde alrededor de 327 millones de dólares al año en exenciones a los aranceles. Eliminar estos incentivos podría más que doblar el presupuesto en educación (AAI & TJN-Africa, 2015).

El Banco de desarrollo de África estimó que **Uganda** perdió 272 millones de dólares o al menos el 2 % del PIB, por exenciones fiscales en 2009/2010. El Jefe de misión del FMI afirmó en julio de 2013 que: "los incentivos fiscales en

Uganda son demasiados y, en este momento, no son importantes para atraer la inversión". Los 272 millones de dólares son equivalentes a casi el presupuesto total de la educación primaria pública de 2012 y casi la mitad del gasto planeado en todo el sector educativo público de 2013-2014: es más que suficiente para que el gobierno ugandés cumpla con sus compromisos de pago a los profesores actuales (que hoy en día dice que no se puede permitir pagar) y pagar los salarios de más de 80.000 nuevos profesores de primaria, elevando al total a más de 250.000 profesores.

En **Nicaragua** – donde sólo tres cuartos de los niños completan la escuela primaria, y sólo el 12 % en algunas regiones – el total de exenciones fiscales fue equivalente a 415,6 millones de dólares en 2008. Estos más de dos veces y media la cantidad dedicada a la educación primaria pública: algo más de un cuarto del valor de las exenciones fiscales podría pagar dos años de formación para 5.000 nuevos profesores de primaria, cinco años de formación continua para todos los profesores

actuales de primaria y 'Paquetes Solidarios' que incluyeran material escolar y zapatos, para todos los estudiantes de primaria y secundaria del país.

En **Bangladesh**, más del 40 % de los profesores de primaria y secundaria inferior carecen de formación. ActionAid ha estimado que en 2005 los incentivos fiscales sumaron más de 133 millones de dólares: esto habría sido suficiente para pagar la formación de cada profesor que la necesitara.

En **India**, se perdieron alrededor de 112.000 millones de dólares (5,7 % del PIB) en 2012/13, principalmente debido a excepciones a impuestos sobre consumos e importaciones y a incentivos fiscales a empresas. Si el 20 % de esto se hubiera destinado a la educación, el sector habría recibido 22.500 millones de dólares adicionales en 2013, incrementando su financiación en casi el 40 %.

A no ser que se señale de otra forma, extraído de "A Taxing Business: Financing EFA through Domestic Resources" (UNICEF, 2015) y "Increasing tax revenues to bridge the education financing gap" (EFA GMR, 2014b).



Una marcha en Kilwa, Tanzania, exige justicia fiscal para el pago de profesores formados e infraestructuras escolares que apoyen a niños con discapacidades, durante la Semana de Acción Mundial por la Educación de la CME, 2016. Image courtesy of TEN/MET and ActionAid.

INCENTIVOS FISCALES – EL GRAN REGALO

La Declaración de Incheon reconoce específicamente la importancia de “*acabar con los dañinos incentivos fiscales*” en el Marco para la acción Educación 2030. Teniendo en cuenta el reconocimiento creciente de este hecho, como preocupación principal de la comunidad educativa, es importante que los activistas en educación identifiquen si este asunto es relevante a su contexto.

Los incentivos fiscales son exenciones y alivios fiscales ofrecidos por un gobierno a empresas e inversores, a menudo asumiendo que aumentarán la inversión en el país. Dichos incentivos a menudo se desarrollan durante un período concreto de tiempo en la forma de ‘vacaciones’ fiscales de la empresa (a menudo varios años, durante los cuales el pago de impuestos de alguno o varios de los impuestos que una empresa debe pagar, se exoneran), o reducciones de la tasa impositiva para tipos específicos de actividades. Los incentivos fiscales a menudo tienen como resultado que el país pierda sustanciosas cantidades de ingresos, sin embargo, un creciente grupo de evidencias muestra que no son una herramienta efectiva para aumentar la inversión extranjera.

Las empresas a menudo negocian exenciones fiscales sustanciosas como el precio de la inversión en un país. Los países a menudo ofrecen estas exenciones sin pensar en costes y beneficios. Por supuesto, los inversores aceptan con agrado los incentivos, pero en muchos casos los países están perdiendo ingresos potenciales sin un retorno de beneficios, ya que los inversores habrían invertido igualmente de todas formas. Es por esta razón que algunos incentivos fiscales son denominados ‘dañinos’ – porque rinden preciosos ingresos nacionales por impuestos sin apenas beneficio nacional (véase en el Cuadro 9 el peor tipo de incentivos).

Varios estudios han demostrado que los incentivos fiscales conforman tan sólo un factor menor en las decisiones de inversión de las empresas, para las cuales hay factores más importantes, como el nivel de capacitación disponible, las infraestructuras y la estabilidad política. El FMI ha señalado que: “*la reducción de las tasas y los incentivos fiscales puede atraer inversión extranjera, pero sólo allí donde otras condiciones empresariales son buenas. Los sondeos empresariales repetidamente han mostrado que, aunque la tributación es importante para los inversores extranjeros, otras consideraciones—infraestructura, imperio de la ley, fuerza laboral—importan más*”. (FMI, 2011). Un estudio de 2010 por la Universidad de Nairobi reveló que las razones principales por las que las firmas invertían en Kenia eran el acceso a los mercados locales y regionales, la estabilidad política y económica y unos acuerdos de comercio bilateral favorables; las concesiones fiscales ofrecidas en zonas económicas especiales, sólo fueron mencionadas por el 1 % de los negocios encuestados. Del mismo modo, en la Encuesta de motivación del inversor para la comunidad del este de África 2012, del Banco Mundial, el 93 % de los inversores dijeron que habrían invertido igualmente, aunque no se les hubieran ofrecido incentivos fiscales. Los incentivos fiscales ocuparon el 17º lugar, detrás de varios factores incluyendo las tasas de intercambio, infraestructuras de instalaciones y transporte y los otros beneficios de las zonas libres (Mwachinga, 2013). Además, las exenciones fiscales para la inversión extranjera puede desmotivar a las empresas locales que no obtienen los mismos incentivos (AAI, 2013a).

En 2013, ActionAid estimó que la cantidad regalada por los países en desarrollo a las multinacionales, a nivel mundial, a través de exenciones fiscales, fue de 138.000 millones de dólares al año, o cerca de 3.000 millones de dólares cada semana. Una fracción de esto podría ayudar a cerrar la brecha financiera mundial para la educación básica (AAI, 2013a).

CUADRO 9. EL PEOR INCENTIVO FISCAL

Hay cuatro tipos de incentivos que deben evitarse a toda costa:

1. Los **incentivos discrecionales** otorgan a las empresas tratos especiales en acuerdos individuales. A menudo se ofrecen a puerta cerrada, se mantienen en secreto y son por lo tanto susceptibles de corrupción. Ya que a menudo van por detrás de la legislación general ofreciendo a las empresas enormes reducciones fiscales, distorsionan el mercado en favor de los inversores con mayor influencia política. El FMI señala: *“todo incentivo debe ser legal y estar disponible para todos los inversores en los mismo términos y no estar sujetos a la discreción administrativa”*. (IMF, 2011, p. Appendix XI)
2. La **exoneración tributaria** puede otorgar a las empresas un periodo de varios años en el que no pagan impuestos, o al menos no pagan impuestos de sociedades y tienden a aplicarse durante un periodo fijo al inicio de una inversión. El FMI ha señalado que *“a menudo se está de acuerdo en que la exoneración tributaria es la peor forma de incentivo... Se ven como una forma mal diseñada de incentivo a la inversión, que acarrea daños considerables para el sistema tributario general”*. (FMI, 2011, p. para 55 y Apéndice X). La razón es que, mientras se priva a los países de los ingresos, tienden a atraer una inversión falta de compromiso que desaparece una vez finalizan los términos favorables, en lugar de realizar compromisos a largo plazo que brinden nuevas capacitaciones y tecnologías a la economía local. Animar a los negocios a 'cerrar' al finalizar el periodo de exoneración tributaria y a reinventarse bajo un nombre diferente, para beneficiarse de una nueva exoneración tributaria (Klemm, 2009).
3. Las **zonas francas** ofrecen a los negocios que operan en una ubicación geográfica (o sectorial) concreta, grandes reducciones fiscales, así como apoyo empresarial y de infraestructuras, y proximidad con otras firmas. Pero dichos incentivos fiscales animan a los negocios a permanecer en una burbuja, reduciendo la interacción con los negocios locales que de otra forma se habrían beneficiado de dicha interacción. Las zonas francas también tienen fama porque las empresas realizan menos contribuciones a la seguridad social para sus trabajadores y por abusos de derechos laborales. A menudo se asocian con los bancos en actividades sindicales, bajos salarios y malas condiciones laborales y subvencionan empleos de mala calidad para mujeres en trabajos inseguros, como la industria del vestido. Ya que las zonas francas ofrecen tasas fiscales bajas, también pueden generar presión a los legisladores para que ofrezcan incentivos similares a firmas que están fuera de la zona franca (Keen & Mansour, 2009).
4. Los **acuerdos de estabilidad** entre inversores y gobiernos, congelan los términos tributarios aplicados al primero, haciendo más difícil a los gobiernos cambiarlos en el futuro. Esto significa que mientras otros negocios no tienen otra opción más que aceptar los cambios futuros que pueden aumentar la cantidad de impuestos que pagan, se permite a los inversores favorecidos continuar con un trato especial, en ocasiones de forma permanente. De tal modo, los gobiernos futuros se ven bloqueados en dichos acuerdos, lo que reduce sus opciones de cambiar las tasas tributarias de forma democrática para traer más ingresos potenciales (AAI, 2013a).
(AAI, 2015a)

LA ELUSIÓN DE IMPUESTOS POR PARTE DE LAS MULTINACIONALES

Los incentivos fiscales ofrecidos por los gobiernos no son la única forma por la que las grandes multinacionales reducen su pago de impuestos. Las empresas internacionales también evitan de forma proactiva los impuestos que deben pagar en los países en desarrollo, ya sea explotando vacíos legales, o actuando de forma ilegal (algunos individuos ricos también lo hacen). Las multinacionales y los individuos ricos evitan los impuestos que deben pagar utilizando brechas en la débil legislación fiscal de algunos países, los paraísos fiscales y los vacíos legales – dejando a los países en desarrollo con una hemorragia de miles de millones de dólares en ingresos. Las empresas multinacionales que ganan dinero en un país, utilizan recursos como minerales, trabajadores, infraestructura y seguridad – muchos de los cuales cuestan dinero- y deben pagar su parte mediante contribuciones tributarias justas.

La escala en la que esto sucede, es enorme. La falta de datos hace imposible realizar cálculos exactos, pero una estimación de investigadores del FMI en 2015 sugirió que los países en desarrollo podrían estar perdiendo 213.000 millones de dólares al año

debido a la elusión tributaria (Crivelli, De Mooij, & Keen, 2015). Estas cifras de pérdidas por impuestos del FMI son estimaciones para todos los países en desarrollo, incluyendo países con ingresos medios, así como de ingresos bajos, de modo que el dinero perdido no está disponible para financiar la educación en países de ingresos bajos. Pero para poner el tamaño de esta cifra en perspectiva, es más de cinco veces la brecha financiera global para garantizar que todos los niños y niñas pueden recibir 12 años de educación pública de calidad en países de ingresos medios y bajos, de modo que la reducción del dinero perdido por la elusión fiscal podría sin duda hacer mucho por la reducción de esta brecha. Con la escala de las dificultades financieras a las que se enfrenta la educación, cada gota de dinero de los impuestos es fundamental para nuestra infancia y no debemos permitir un solo hueco por el que escape.²¹

Es más, a pesar de un significativo aumento de la inversión de empresas extranjeras en países en desarrollo en los últimos 20 años, no ha habido un incremento similar en los ingresos por impuestos pagado por ellas – esto significa que el problema de los impuestos no pagados por las multinacionales puede estar empeorando en lugar de mejorando.²²



Miembros locales de la red joven de campaña de ActionAid, Activista, exigiendo a los ministros de finanzas africanos que detengan la fuga de impuestos de África, al exterior de su reunión en Abuja, Nigeria, 2014. Imagen cortesía de ActionAid.

²¹ El equipo del Informe de monitoreo global calcula la brecha financiera anual global en 39.000 millones de dólares entre 2015-2030 para lograr la educación universal preescolar, de primaria y secundaria, de buena calidad en países de ingresos bajos y medios-bajos (EPT GMR 2015b).

²² ActionAid mostró que la inversión extranjera directa (IED) ha crecido en importancia para los países en desarrollo (AAI 2015a). El FMI afirma que se ha triplicado desde los años 80 hasta un tercio de su PIB. Hasta ahora, sin embargo, la escala creciente de IED en los países más pobres del mundo, como porcentaje del PIB, no ha ido acompañada de un incremento significativo en la partida de ingresos por impuestos corporativos en PIB. Esto significa que los negocios hacen más negocio en países en desarrollo, pero el beneficio directo al presupuesto no es apreciable.

CUADRO 10. EVASIÓN FISCAL, ELUSIÓN FISCAL Y SOSLAYO DE IMPUESTOS

La **evasión fiscal** consiste en no pagar o pagar menos impuestos de la cuenta, de forma ilegal o fraudulenta.

La **elusión fiscal** es legal, pero a menudo moralmente cuestionable. A menudo es denominada 'planificación tributaria agresiva', lo cual significa elaborar estructuras financieras y empresariales de forma deliberada de tal modo que se reduzca significativamente los ingresos declarados y por lo tanto se pague la menor cantidad de impuestos posible, a menudo encontrando y explotando vacíos legales y la legislación de los distintos países. Casi todas las empresas practican la elusión fiscal (o la planificación fiscal) en cierto grado; el punto en que se vuelve 'agresiva' es subjetivo, pero un tribunal podría dictaminar que la elusión fiscal ha sido tan agresiva que pudiera considerarse evasión fiscal.

El **soslayo de los impuestos** es empleado a menudo por activistas como un término deliberadamente vago y legalmente impreciso para incluir tanto la elusión (legal, aunque moralmente cuestionable) como la evasión (ilegal). Es importante señalar que existen muchos vacíos perfectamente legales que permiten a individuos y empresas evitar el pago de su parte justa de impuestos, así como otros modos ilegales de evadir el pago de impuestos.

Para los activistas es importante tener en cuenta estas diferencias si pretenden defender la justicia fiscal, especialmente considerando que algunas empresas pueden tomar una posición litigante cuando su reputación se cuestiona públicamente. Por ejemplo, acusar a alguien de evadir, debe hacerse con mucha cautela, ya que la evasión es ilegal. Si una empresa ha sido sancionada por evasión fiscal por un tribunal, esto se puede informar, pero debe tenerse cuidado a la hora de afirmar que una empresa está evadiendo impuestos si tal afirmación está basada en investigaciones independientes o internas; esto podría considerarse difamatorio y la organización podría arriesgarse a ser demandada.

Muchas multinacionales explotan sus complejas estructuras transversales en varias ubicaciones para evitar el pago de impuestos de sociedades en los países en los que operan. A menudo lo hacen estableciendo empresas hermanas en países donde las tasas fiscales son bajas, desviando de forma artificial e informando de sus ingresos allá, en lugar de hacerlo en el país donde realmente hacen negocio y logran beneficios. Las multinacionales están especialmente bien situadas para utilizar las estructuras fiscales internacionales para evitar el pago de su parte justa de impuestos en los países en desarrollo – a menudo explotando vacíos legales para evitar impuestos, y a veces pagando tan sólo el 5 % en impuestos de sociedades, cuando empresas más pequeñas pagan hasta un 30 %, por ejemplo.

Algunas empresas llevan sus beneficios – que en realidad se han generado en otros países – a los llamados 'paraísos fiscales', jurisdicciones que se caracterizan por tasas fiscales muy bajas o inexistentes, así como un velo de secretismo alrededor de la propiedad y las cuentas corporativas. Los paraísos fiscales permiten la elusión fiscal: más de la mitad del comercio mundial pasa por paraísos fiscales. Un análisis de ActionAid en 2013 mostró que poco menos de uno de cada dos dólares de la inversión de grandes empresas en el Sur Global fue encauzado desde o a través de un paraíso fiscal (AAI, 2013b).

ESTUDIO DE CASO 3. LA CAMPAÑA DE ZAMBIA SUBRAYA LAS PÉRDIDAS EN INGRESOS POR IMPUESTOS

Zambia ha dado grandes pasos en la educación pública: en 2000, más de medio millón de niños y niñas en edad de primaria estaban fuera de la escuela. Esa cifra está ahora por debajo de los 200.000. Pero aún hay un largo camino que recorrer, especialmente en el suministro de suficientes profesores bien formados para garantizar una educación pública de calidad: actualmente hay una media de tan sólo un profesor formado por cada 53 estudiantes a nivel de primaria. En Zambia, los sistemas con recursos insuficientes han sufrido bajo la carga de una demanda creciente (sitio Web de UNESCO).

Detener la elusión de impuestos – incluso de empresas individuales – podría suponer una gran diferencia. En 2013, ActionAid reveló que la combinación de llevar al gobierno a los tribunales para recibir una desgravación dirigida a pequeños granjeros y la elusión fiscal de una sola empresa, Zambia Sugar, el mayor fabricante de azúcar de África y sucursal de la multinacional con base en Reino Unido, Associated British Foods, costó al gobierno de Zambia 27 millones de dólares entre 2007 y 2012. Actualmente se necesitan alrededor de 19.000 profesores en Zambia para suministrar la educación primaria universal pública (sitio Web de UIS). La elusión fiscal y los incentivos fiscales recibidos por esta empresa podrían haber pagado la formación de los 19.000 profesores a los precios de hoy en día.

En Zambia, la elusión fiscal por parte de las grandes empresas mineras ha sido especialmente visible, sobre todo durante el boom de los precios del cobre de 2005 a 2008. Los beneficios de la minería del cobre casi se han cuadruplicado de 2005 a 2006, saltando de forma espectacular de los 52 millones de dólares a los 206,3 millones. El cobre supuso el 20 % de las ganancias por exportación, pero llevado a los ingresos estatales, supuso menos del 0,5 % del PIB. antes de 2008, los ingresos del sector minero en su totalidad suponían menos del 1 % del PIB. Los oficiales de Zambia culpan de esta discrepancia a la elusión fiscal. Una subsecuente mano dura gubernamental con la elusión fiscal, incluyendo informes de auditorías, reveló que la Glencore Company estaba alterando los precios y los costes artificialmente para evitar informar de beneficios en Zambia, y por lo tanto evitar pagar impuestos. Cinco ONG se encargaron de la causa, formulando quejas con la OCDE contra dos empresas – una de las cuales era Glencore – y esto finalizó con el

gobierno británico investigando las alegaciones que rodeaban a los ingresos por impuestos perdidos de Zambia por minas de propiedad extranjera, incluyendo afirmaciones de que Glencore había evitado pagar hasta 76 millones de libras en un año en impuestos, de su mina en el país.

Como reacción al aumento de la presión sobre el gobierno de Zambia tras varios casos importantes de elusión fiscal, sobre todo en el sector minero, el gobierno anunció una revisión de los incentivos fiscales y las medidas para abordar la elusión fiscal de las empresas. Como resultado, desde 2008, tras la introducción del impuesto a las ganancias inesperadas y la revisión de los royalties de minerales del 0,6 % al 3 %, los ingresos estatales provenientes de la industria extractiva como porcentaje del PIB ha crecido considerablemente (sitio Web de la iniciativa de transparencia de las industrias extractivas).

Adaptado de "A Taxing Business: Financing EFA through Domestic Resources" (UNICEF, 2015) con actualizaciones de ZANEC y ActionAid Zambia en abril-mayo de 2016.



Un miembro de la comunidad dando su testimonio en Zambia.

Imagen cortesía de la Zambian National Education Coalition (ZANEC).

De acuerdo con el Índice de secretismo financiero de la Red de justicia fiscal, hay al menos 73 paraísos fiscales en todo el mundo (sitio Web de TJN). Algunos ofrecen beneficios a sectores particulares y otros ofrecen bajos impuestos en general. Muchos de los más conocidos son pequeñas islas con poca industria, sobre todo dependencias de la corona británica, como Jersey, Guernsey y las Islas Caimán. Es menos conocido que algunos de los mayores paraísos fiscales son en realidad parte de países grandes y ricos, como el estado estadounidense de Delaware. En algunos casos, las jurisdicciones pueden actuar como paraísos fiscales para sectores o sub-sectores específicos: un ejemplo son los Países Bajos, que tiene normas excepcionalmente generosas para propietarios de patentes y marcas registradas.²³

Los paraísos fiscales no sólo ofrecen a empresas e individuos tasas fiscales bajas o incluso nulas, también ofrecen un velo de secretismo que implica que un escrutinio adecuado de la empresa es difícil, cuando no imposible. La naturaleza oscura de la elusión fiscal hace difícil evaluar el impacto general, pero está claro que la escala del uso de paraísos fiscales es enorme – y negativa para el desarrollo.

La Red de justicia fiscal ha estimado que, a nivel mundial, al menos la mitad de todas las transacciones corporativas y comerciales pasa por paraísos fiscales, incluso aunque estas jurisdicciones sólo suman el 3 % del PIB mundial y que hasta 32 billones de dólares podrían mantenerse en paraísos fiscales (Henry, 2012). Independientemente de la estimación que se utilice, está claro que el problema es enorme y que la elusión fiscal por parte de las multinacionales y los individuos ricos – especialmente cuando se combina con el uso de bajos impuestos de sociedades e incentivos fiscales – privan a los presupuestos públicos de todo el mundo de cientos de miles de millones de dólares.

EJERCICIO 10. SUBRAYAR LA PÉRDIDA DE INGRESOS POR LA ELUSIÓN FISCAL CORPORATIVA

Objeto

Ayudar a los lectores a comprender las cantidades que pierden los presupuestos gubernamentales con la reducción fiscal de las empresas en sus países, y desarrollar mensajes de reivindicación para luchar por una tributación más justa.

Actividad

¡Nadie cree que sea justo cuando escucha que la educación pública está mal financiada porque las multinacionales no pagan lo que justamente les corresponde de impuestos! Uno de los mensajes más poderosos que se pueden utilizar para defender una tributación justa es mostrar la cantidad que se pierde porque las empresas no pagan su parte justa de impuestos y subrayar lo que esto implica para la educación pública. Establecer vínculos sólidos entre las pérdidas ocasionadas por la falta de pago de impuestos de las empresas, y el impacto sobre el desarrollo o la pobreza, ha demostrado en muchas ocasiones ser un modo exitoso de mostrar el imperativo moral de cambiar la conducta de las empresas. Esto puede ayudar a su red a llegar a otros que trabajan en la justicia fiscal con un mensaje único poderoso que vincule su labor con la de ustedes.

Este ejercicio pretende que comiencen a utilizar estadísticas y a elaborar mensajes de reivindicación convincentes sobre la naturaleza inmoral de esta conducta.

Paso 1: Compruebe si puede encontrar estimaciones sobre pérdidas por incentivos fiscales, elusión fiscal o falta de royalties extractivos en su país o un país similar en términos de la economía de su región. Puede que encuentre esta información en su coalición nacional de justicia fiscal o presupuestaria. De forma alternativa, la Red regional de justicia fiscal puede ofrecer consejo. Otras posibles fuentes incluyen informes del Banco regional desarrollo, el FMI o el Banco Mundial; declaraciones o anuncios de presupuestos; artículos académicos; informes del Ministerio de Finanzas y autoridades económicas; y periódicos. En ocasiones las grandes firmas contables publican listas de exenciones fiscales. Asegúrese de mantener un seguimiento de todas las fuentes en busca de estadísticas e idealmente conseguir una revisión de experto (como un miembro de la Red regional de justicia fiscal) para que revise sus cifras, antes de emplearlas en su labor de reivindicación.

²³ Diferentes organizaciones tienen diferentes estimaciones sobre el número exacto de 'paraísos fiscales'. La Red de justicia fiscal ha identificado 73, una estimación más alta que las de otros (sitio Web de TJN).

Paso 2: Elija un ejemplo llamativo para mostrar lo que los impuestos perdidos podrían pagar en su país. Podría ser más niños en la escuela, más profesores, libros de texto, edificios escolares, o un incremento en el actual gasto en educación, por ejemplo. Asegúrese de tener claros los costes del elemento que elija (gasto por estudiante, coste de un profesor, gasto nacional actual en educación, etc.). Si las estimaciones están ya disponibles para su país, puede que necesite actualizarlas. Cuando sea difícil encontrar los datos, puede utilizar información de un país con un contexto parecido, asegurándose de que cambia las cifras a su moneda para que se comprendan fácilmente.

Paso 3: Utilice la información que ha recopilado para elaborar un sencillo grupo de potentes mensajes de reivindicación basado en los elementos clave para su contexto. Estos deben ilustrar la diferencia que supondría para la educación de su país que no se perdieran impuestos por la evasión o la elusión fiscal. Intente también comunicar lo injusto que resulta que las empresas paguen tan pocos impuestos en relación a lo que pagan los contribuyentes normales. Piense a quién dirige su mensaje. ¿Necesita desarrollar diferentes mensajes para diferentes grupos? Para comprobar lo poderosos que pueden ser esos mensajes, [consulte este vídeo](#), o [éste](#) realizado por ActionAid sobre cómo un comerciante de mercado en Zambia ¡paga más impuestos al gobierno que la empresa británica Associated British Foods! ActionAid también ha producido [este vídeo](#) específicamente sobre cómo los impuestos pagan la educación de las niñas.

Adaptar el ejercicio a un taller

- Antes del taller encuentre estadísticas sobre los costes educativos y las pérdidas de impuestos en los países implicados.
- Introduzca el asunto al grupo ya sea presentando el anterior vídeo de Zambia o utilizando la herramienta Leaky Pot del grupo de herramientas Reflection-Action & Tax toolkit (ActionAid, 2015b). Dirija una discusión plenaria para que los participantes debatan sobre sus reacciones.
- Divida a los participantes en pequeños grupos (idealmente para un solo país). Dependiendo del tiempo disponible y del nivel de experiencia de los participantes, debe entregarles un grupo de estadísticas del país o tiempo para investigarlas. En lugar de eso, podría desarrollar una tarea previa al taller para los participantes.
- En base a las estadísticas del país, los participantes deben desarrollar un mensaje de reivindicación.
- Cada grupo debe encontrar un modo creativo de presentar su mensaje de reivindicación al grupo.



Loveness Banda, diez años de edad (sentada en el suelo, a la derecha) en un aula abarrotada en la escuela de educación básica Ndege, Mazabuka, Zambia, donde la fábrica de azúcar de propiedad británica, Zambia Sugar, eludió impuestos por valor de 27 millones de dólares entre 2007 y 2012. Imagen cortesía de ActionAid.

5. IMPUESTOS EXTRACTIVOS Y ASIGNADOS – ¿OPORTUNIDADES PERDIDAS PARA AUMENTAR LOS INGRESOS?

Los países de ingresos bajos y medios que son ricos en recursos naturales pueden dar grandes pasos hacia la escolarización universal si gestionan mejor los ingresos de sus recursos y dedican una parte importante a la educación pública. En 2014, el equipo del informe GEM estimó que si 17 países en desarrollo, ricos en recursos gestionaran mejor los ingresos por sus recursos y dedicaran una parte importante a la educación pública, entre todos podrían asignar 5.000 millones de dólares adicionales a la educación pública. Aquí se incluyen países que ya son ricos en recursos y aquellos que recientemente han descubierto depósitos, como Ghana, Níger y Uganda, donde los ingresos por los recursos naturales podrían financiar el acceso a la escuela primaria pública del 86 % de los niños y niñas que están fuera de la escuela, si el gobierno maximiza los ingresos generados y dedica una parte importante a la educación (EPT GMR, 2013).

Los gobiernos tienen la responsabilidad de garantizar que su ciudadanía se beneficia y no sólo las empresas multinacionales que extraen la riqueza mineral. Por ejemplo, en 2012 el Ministerio de Finanzas de Ghana afirmó que se estaban perdiendo unos 36 millones de dólares al año por acuerdos que favorecían a las empresas mineras; esto habría sido suficiente para formar a más de una cuarta parte de los profesores de primaria sin formación de Ghana (Christian Aid & TJN-Africa, 2014). En Perú, las pérdidas acumuladas estimadas por una mala recaudación de royalties mineros de 1994 a 2006, podría haber pagado más de tres años de escolarización para todos los niños y niñas que estaban fuera de la escuela en edad de primaria o secundaria inferior (UNICEF, 2015), actualmente unos 300.000 (sitio Web de la UNESCO). Aumentar los ingresos de las extractivas es una de las tareas más complicadas para muchos gobiernos de países en desarrollo porque, aunque son de las empresas más rentables, también son las más adeptas a evitar y evadir impuestos.

Merece la pena señalar que parte de los ingresos potenciales de las industrias extractivas no son los impuestos, sino el pago por los productos y el pago de royalties – p. ej. pagos que realiza la empresa extractiva a un país por el beneficio excepcional de extraer sus irremplazables recursos naturales. Es fundamental que esta riqueza nacional a corto plazo se convierta en un beneficio público duradero, generando ingresos para invertir en educación pública. Cuando se encuentran recursos naturales y se invierte en su explotación, los beneficios por ingresos al país pueden ser grandes (aunque temporales).

Las industrias extractivas son ya una parte importante de la economía en muchos países, y los descubrimientos de petróleo y gas en Ghana, Mozambique y en varios países del este de África, elevan el potencial de nuevos y grandes bloques de financiación. Por supuesto, las extractivas también son muy volátiles y no suelen ser una fuente previsible de ingresos, como son otras áreas y, como señaló ActionAid: *“la ausencia de un periodo de elaboración lenta y sostenida de un sistema tributario significa que se pierde la oportunidad de crear un contrato social con acompañamiento de beneficios de gestión de gobierno. Además, la llegada de dinero puede eliminar todo incentivo por realizar este trabajo complejo y políticamente polémico”*. Esto es parte del síndrome de efectos conocidos como la 'maldición de los recursos', por la que países ricos en recursos forman 9 de los 12 países en la parte inferior del Índice de desarrollo humano, que es una medida de riqueza, esperanza de vida y educación (AAI, 2013c).

Nigeria es un buen ejemplo de esto. Nigeria es la mayor economía de África; también es hogar del mayor número de niños y niñas fuera de la escuela, de todo el mundo. La economía de Nigeria ha crecido al menos un 5 % al año desde 2003 pero el porcentaje de niños que están fuera de la escuela primaria apenas ha variado, del 37 % en 1999 al 34 % en 2010 (sitio Web de UIS). Además, tiene un sistema educativo muy desigual, en el que el quintil más rico recibe de media 12 años de educación mientras el más pobre recibe menos de 3 años. Muchos nigerianos tienen poca fe en las escuelas públicas y en la capacidad del estado para suministrar otros servicios públicos fundamentales. Nigeria tiene uno de los ratios impuestos-PIB del mundo, muy por debajo del 10 %.²⁴ Los ingresos del petróleo (incluyendo impuestos, ingresos por ventas y royalties) forman el 70 % de los ingresos totales y se han realizado escasos esfuerzos por diversificar la base o por generar un contrato estado-ciudadanía más complejo mediante un sistema tributario efectivo. En 2013, el equipo del Informe GMR estimó que la partida de presupuesto gubernamental asignado a la educación pública era del 6 % y el porcentaje de PIB era de 1,5 % – algunas de las asignaciones más bajas a la educación pública en el mundo (EPT GMR, 2014b). Esto ha robado a los niños nigerianos los beneficios de un boom de recursos y un crecimiento económico general.

²⁴ Los ratios impuestos-PIB de Nigeria son muy bajas y especialmente difíciles de calcular; los datos de los Indicadores de desarrollo del Banco Mundial la sitúan a tan sólo el 1,6 % para los últimos años disponibles (sitio Web del Banco Mundial). Esto se debe en parte a que Nigeria tiene un patrón de recaudación peculiar. Aproximadamente el 50 % de los ingresos gubernamentales de Nigeria se derivan de fuentes no tributarias: principalmente ventas y royalties del petróleo y el gas. Se sugiere por tanto que una mejor estimación sería utilizar ingresos más amplios, incluyendo el petróleo y el gas. Las últimas cifras del FMI sitúan esta ratio ingresos-PIB en un 9,9% (FMI 2015).

ASIGNAR IMPUESTOS A LA EDUCACIÓN²⁵

La asignación es el proceso de destinar ingresos de impuestos específicos a objetivos particulares, en este caso, la educación. Bajo una asignación completa, el ingreso destinado es la única fuente de financiación para el programa, mientras que una asignación parcial significa que hay otras aportaciones financieras. La asignación también puede ser amplia (cubriendo un programa de gasto completo) o estrecha (para un proyecto específico dentro del programa). También se puede distinguir entre asignación 'suave' y asignación 'dura', ésta última consagrada en ley.

Existen muchos ejemplos de impuestos asignados a la educación: el Fondo Ghana Education Trust (financiado por el 2,5 % de las recaudaciones de IVA); el Fondo Nigeria Tertiary Education Trust (al cual las empresas nacionales pagan el 2 % de los beneficios evaluables); el Fondo brasileño para el mantenimiento y desarrollo de educación básica (parcialmente financiado por la asignación del 15 % de los ingresos del IVA); el Recargo para educación de China, recaudado en el IVA de los contribuyentes al 3 % de los impuestos de consumo; y el programa insignia de la educación en India, que se financia parcialmente por un 'impuesto de educación' (un 'impuesto sobre impuesto' introducido en todos los impuestos de sindicatos a una tasa del 2 %). En cualquier escenario en el que se utilizan impuestos asignados para la educación, existe la necesidad concreta de garantizar que son realmente suplementarios de asignaciones existentes – normalmente ingresos adicionales que de otra forma no se obtendrían. Una opción es establecer un punto de referencia sobre asignaciones de impuestos existentes o gasto en educación, antes de introducir un nuevo impuesto asignado – para que pueda verse claramente que el impuesto asignado está proporcionando ingresos adicionales.

Los impuestos asignados para avanzar un programa educativo temporal, puede ser una forma fundamental para que los gobiernos financien nuevas promesas educativas en ODS 4 y el FFA. Por ejemplo, muchos países necesitarán de un aumento sustancial del gasto en educación en los próximos años para poder mejorar la provisión de educación para la primera infancia o para universalizar el acceso a la educación secundaria, ambos son compromisos nuevos y explícitos contenidos en los marcos.

Para los activistas educativos es importante ser conscientes de que el asunto de los impuestos asignados es polémico – y deben proceder con la precaución debida. En particular, los activistas en educación deben trabajar junto a activistas de otros sectores sociales para garantizar que hay una partida creciente disponible en general para financiar todas los ODS y en especial los servicios públicos. Luchar por los impuestos asignados a la educación mientras otras organizaciones luchan por la sanidad o la nutrición, por



Una protesta de aulas vacías para lograr la educación primaria universal en Nepal. Imagen cortesía de Bishal Gurung, ActionAid.

ejemplo, puede ser contraproducente. Es importante que si las organizaciones luchan por impuestos asignados lo hagan con otras organizaciones para financiar 'servicios sociales' en general; de este modo, el gobierno puede decidir dónde es mejor asignarlo de acuerdo con las diferentes necesidades, que a menudo están entrelazadas y son interdependientes, una vez que se ha logrado el espacio fiscal.

²⁵ Adaptado de ActionAid, *Domestic Tax and Education: A Research Report for The International Commission on Financing Global Education*, 2016 (próximamente).

ESTUDIO DE CASO 4. LOS ROYALTIES DEL PETRÓLEO BRASILEÑO ASEGURAN FONDOS PARA LA EDUCACIÓN Y LA SANIDAD PÚBLICAS

En agosto de 2013, la Campaña brasileña por el derecho a la educación celebró una victoria histórica cuando se pasó una nueva ley en el congreso para garantizar que los royalties de los recientemente descubiertos campos petrolíferos, irían a la educación y la sanidad públicas. Este éxito fue, en parte, el resultado de la lucha realizada por la Campaña brasileña por el derecho a la educación, que representa a más de 200 organizaciones y movimientos de todo Brasil, sobre la presión política creada tras las protestas relacionadas con el gasto público.

Las manifestaciones nacionales recorrieron Brasil en junio de 2013. Originalmente ocasionadas por el aumento de las tarifas del transporte, pronto pasaron a manifestar descontentos más generales por la falta de gasto en servicios públicos, mientras se dedicaban grandes cantidades de gasto a los preparativos de la Copa del Mundo FIFA 2014. El descontento empujó al Presidente Rousseff a presentar un paquete de inversión de emergencia y reformas en los servicios públicos. El resultado de las negociaciones respecto a

estas reformas fue una nueva ley destinando todos los royalties de los nuevos yacimientos petrolíferos a la educación y la sanidad públicas. De acuerdo con la resolución, aprobada en agosto de 2013, el 75 % de los royalties de extracción que recibía el gobierno brasileño de los campos petrolíferos en la capa pre-salina, debían invertirse en educación pública y el 25 % en la sanidad. El área pre-salina se denomina así porque el petróleo y el gas se asientan bajo varios miles de metros de agua, piedras y sal, en la costa brasileña.

La Campaña brasileña por el derecho a la educación trabajó por este resultado con una fuerte presión y lucha a varios niveles. La ley fue una gran victoria, tanto en su propósito general -más fondos disponibles para la educación pública- como en el detalle, garantizando que los términos del acuerdo y el tipo de ingresos asignados tenían más probabilidades de garantizar una financiación segura y accesible para la educación pública. Por último, se aplicó presión al Congreso para garantizar que se aprobaba la ley. Se estimó que estos ingresos del petróleo aportarán más de 75.000 millones de dólares a la educación pública durante los próximos 10 años.

Información ofrecida por la Campaña brasileña por el derecho a la educación (www.campanhaeducacao.org.br)

6. RECAUDAR MÁS IMPUESTOS DE FORMA JUSTA

Aunque es importante aumentar los ingresos a través de los impuestos, también es fundamental asegurarse de que la tributación es justa, para poder garantizar que: 1) los impuestos juegan un papel que ayuda a abordar la desigualdad; 2) los impuestos pueden apoyar la realización progresiva de los derechos; y 3) cualquier ampliación de los impuestos no incrementa la carga sobre los pobres.

Es fundamental comprender los conceptos de los sistemas tributarios progresivos y regresivos. Si un país se basa en la tributación de la riqueza, de sociedades, de altos ingresos o la tributación de la propiedad y la riqueza, mientras recauda menos impuestos que aquellos con bajos ingresos, esto generalmente se considera progresivo. Por el contrario, basarse en los impuestos al consumo (como el IVA sobre alimentos, combustibles u otros bienes) *tiende*²⁶ a considerarse regresivo, ya que los más pobres utilizan estos servicios tanto como los ricos, y gastan un gran porcentaje de sus escasos recursos a ellos. Los sistemas tributarios a menudo pueden también ser regresivos en su impacto de género, ya que las mujeres se ven desproporcionadamente afectadas, por ejemplo, por los impuestos al consumo: porque suelen acarrear con mayor responsabilidad de cuidar a sus familias,

dedican una mayor parte de sus sueldos que los hombres a bienes y servicios. En realidad, los sistemas tributarios de la mayoría de países son regresivos (en el mejor de los casos, no lo suficientemente progresivos) (Duncan and Sabirianova Peter, 2008).

Uno de los principales problemas en muchos países en desarrollo es la sobre dependencia en el IVA. En los últimos 20 años el IVA se ha convertido en una fuente cada vez más importante de ingresos por impuestos en países en desarrollo – lo cual significa que muchos han recaudado más impuestos, pero de un modo regresivo. Mientras que las economías de países desarrollados tienden a depender del IVA en un 30 % del total de ingresos por impuestos, en los países en desarrollo el porcentaje es mucho mayor, promediando un 50 %. En Latinoamérica casi dos tercios de los ingresos por impuestos provienen de los impuestos al consumo (y el IVA forma la mayor parte de ellos) (FMI, 2011). Esta mayor dependencia en el IVA como fuente de ingresos es a menudo el resultado de presiones de instituciones financieras o donantes extranjeros, pero también es debido a que muchos países del sur tienen sectores muy informales y grandes poblaciones rurales, de las cuales es difícil para los gobiernos con administraciones fiscales débiles, recaudar impuestos sobre la renta (Keen, 2009).

²⁶ Aunque se entiende que el IVA es regresivo, no siempre lo es. Si existen exenciones a los pobres o si el IVA no se aplica a bienes que son más utilizados por los pobres, esto hace que el IVA sea menos regresivo.

Para evaluar lo regresivo que es el IVA en un contexto determinado, se deben observar productos específicos y el impacto del coste extra de IVA sobre los derechos de los pobres y más vulnerables. Un ejemplo son las compresas, que en muchos países no están exentas de impuestos. Cuando las chicas no pueden permitirse productos de higiene, esto puede conducir a su ausencia de la escuela. Lo mismo puede decirse de otros productos básicos como lápices o libros.

En un sistema progresivo, las empresas, en especial las multinacionales, pagan su parte justa de impuestos. La tributación de las empresas es una parte muy importante de cualquier sistema tributario, especialmente en países en desarrollo, donde hay menos posibilidades para desarrollar una base fiscal sólida. La tributación corporativa es también (en teoría) un impuesto relativamente sencillo de implantar, ya que a menudo hay muy pocas grandes empresas en países de bajos ingresos, lo cual hace que sean menos difíciles de administrar. Es especialmente importante que las grandes empresas no logren evitar pagar su parte justa de impuestos, lo cual suele ser el caso, ofreciéndoles grandes e innecesarias exenciones o 'vacaciones' fiscales.

El impuesto sobre la renta personal también tiende a ser progresivo, porque normalmente establece una tasa mayor para personas con altos niveles de ingresos (por lo que los ricos pagan más) y muchos de los más pobres no deben pagar nada, debido a que su trabajo está al exterior de la economía formal. Sin embargo, el impuesto sobre la renta ha tendido a proporcionar una proporción relativamente pequeña (aunque creciente) de ingresos en la mayoría de países en desarrollo, debido a problemas con la capacidad de la administración tributaria. Debido a que las administraciones fiscales pueden ser débiles en los países de bajos ingresos, los impuestos a pagar por los más ricos o las empresas, a menudo no se recaudan adecuadamente (Moore, 2015). Además, muchos de los miembros más ricos de la sociedad consiguen evitar o evadir el pago de sus impuestos.

En última instancia, si los países quieren recaudar más fondos para la educación y otros servicios públicos, sin exprimir injustamente a sus ciudadanos, necesitarán: una tributación más justa para las grandes empresas, en particular las multinacionales; dar pasos para reducir la elusión fiscal; establecer una tributación y recaudación de royalties más sólidas para las industrias extractivas; y reducir drásticamente las exenciones fiscales y cerrar otros vacíos legales que animan a la elusión fiscal, mientras se limita también las áreas que cargan injustamente a los pobres, como el IVA, y hacer pagar más a los ricos en impuestos sobre la renta.

7. AVANZAR CON LA REIVINDICACIÓN TRIBUTARIA

Ya que las Metas de Desarrollo Sostenible cuentan con una serie de nuevos y ambiciosos compromisos, será fundamental para los activistas en educación trabajar con otros para luchar por más recursos internos para financiar dicha agenda y evitar luchar por causas perdidas y en su lugar intentar expandir conjuntamente la cantidad total disponible para iniciativas que luchan contra la pobreza y la desigualdad. La reivindicación de la justicia fiscal supone la confrontación con algunas de las relaciones más poderosas e intereses establecidos de un país – empresas multinacionales y la élite política. Lamentablemente, las voces que luchan por una tributación igualitaria suelen ser débiles en comparación con las de aquellos que mantienen los sistemas tributarios injustos.

Los grupos de la sociedad civil deberán por lo tanto trabajar juntos para amplificar sus voces y para formar o fortalecer coaliciones o alianzas nacionales para lograr el cambio. Trabajar con otros en coalición o como parte de una red, ofrecerá acceso a un grupo de capacidades mucho más amplio y hará posible trabajar a diferentes niveles (local, de distrito, nacional o internacional) y a través de diferentes sectores (educación, sanidad, etc.) para lograr el cambio. Llegar a todos los que luchan por impuestos más justos (p. ej. redes de justicia fiscal) y aquellos que defienden el logro de mejores resultados con los impuestos (p. ej. aquellos que argumentan a favor de la inversión en educación y otros servicios públicos), es una parte fundamental del proceso.

Es importante comenzar a generar una sólida narrativa sobre la injusticia de los sistemas fiscales actuales. Generar concienciación a nivel comunitario sobre quién paga impuestos (y quien no) y cómo esto priva al país de ingresos, es un importante punto de partida.

Esta sección incluye ideas, ejemplos y ejercicios que ayudarán a identificar el mejor método para trabajar con los impuestos en contextos específicos, pensando en con quién trabajar y cómo identificar dónde está la oportunidad para el cambio.

EJERCICIO 11. IDENTIFICAR MÁS NECESIDADES DE EVIDENCIAS

Objeto

Comenzar a reflexionar sobre las necesidades y brechas en evidencias, para ver quién trabaja ya en estas áreas y qué huecos querría completar.

Actividad

Realizar un buen análisis es fundamental para desarrollar la reivindicación fiscal. Independientemente de si intenta identificar los problemas y soluciones en los que se quiere centrar, o está dando forma al enfoque de su reivindicación, sus metas y objetivos, deberá tener listas muchas evidencias.

La decisión de la parte del sistema tributario en el que quiere centrar su reivindicación, dependerá de una serie de factores, como quién más trabaja en esos asuntos en su país y qué oportunidades para el cambio hay en la actualidad (p. ej. se ha encontrado una nueva fuente de recursos o una nueva medida del IVA está siendo aprobada en el Parlamento). Deberá encontrar las investigaciones que se hayan realizado para realizar o encargar una recopilación de evidencias para ayudar a enmarcar su trabajo o para concertar una reunión de académicos y otros expertos políticos para saber más de las áreas clave.

Paso 1: Investigar la información disponible en su país e identificar quién más ha investigado. Aquí tiene algunas ideas para comenzar:

- Examine los tipos de incentivos fiscales ofrecidos – ¿A quién? ¿Sobre qué? ¿En qué sectores? ¿Algunos de ellos son innecesarios?
- Examine si alguna exención fiscal logra la deseada equidad u otras metas políticas. Examine el impacto del sistema tributario en una familia típica o examine el impacto del sistema tributario en hogares de bajos ingresos. ¿Cómo puede hacerse más justo, a la vez que se consiguen más recursos para educación?
- ¿Hay evidencias de que el cambio propuesto en los impuestos vaya a lograr la meta económica o social deseada?
- ¿Podría un necesitado programa de gasto ser financiado por el incremento de un impuesto concreto?
- ¿Qué oportunidades políticas hay en el horizonte? ¿Hay una oportunidad para el cambio? ¿Sabe quién es influyente y qué poder tiene? ¿Por qué no hacer un ejercicio de mapeo de poder? (véase el Módulo 6).

Paso 2: Identificar las evidencias que faltan para sus argumentos tributarios. Puede llevar bastante tiempo recopilar toda la información que necesita por lo que resulta de ayuda identificar las faltas de evidencias más urgentes.

Paso 3: Piense cómo puede cubrir las carencias de pruebas identificadas. Por ejemplo ¿necesita encargar alguna investigación? ¿Es necesario contactar con otros que le ayuden a identificar las evidencias que tienen/conocen, etc. – quizá organizando una discusión política en mesa redonda?

Paso 4: Organice un calendario e identifique quién puede ayudar con cada paso.

Adaptar el ejercicio a un taller

- Se debe pedir a los participantes que realicen el primer paso por adelantado o que cuenten con recursos para encontrar la información durante el taller. Si se está haciendo como parte de un proceso dirigido, los participantes pueden organizarse en grupos y ofrecer aportaciones en pleno.

IDENTIFICAR ALIADOS FISCALES

Para los activistas en educación es fundamental generar una voz y comprensión dentro de sus organizaciones, así como vincularse con otros que cuenten con conocimientos y experiencia concreta. El desarrollo de una estrategia de reivindicación implica la reflexión sobre aliados potenciales.

Merece la pena considerar las ventajas y retos de trabajar con alianzas, coaliciones y redes. Trabajar en una coalición o red puede proporcionar un gran valor añadido a la labor de reivindicación, sumando las fuerzas y los recursos de varios grupos para crear una fuerza poderosa por el cambio. Pero no carece de desafíos. Puede consumir tiempo y energía porque implica la generación de relaciones de confianza y mantener a la gente constantemente informada e implicada.

Cuando considere con quién vincularse en una alianza, coalición o red por la lucha fiscal, es importante tener en cuenta las diferentes habilidades, experiencia o relaciones que cada organización puede aportar. Parte de la defensa de la justicia fiscal sólo puede realizarse mediante acciones globales y requieren de la acción coordinada con socios internacionales o regionales, como coaliciones regionales, la CME, ONG internacionales que trabajen en impuestos o sindicatos educativos. La primera puerta a la que llamar podrían ser las redes de justicia fiscal.

En ocasiones puede existir un solapamiento entre aliados y objetivos indirectos, aquellos comprensivos con los objetivos concretos de la reivindicación de los activistas educativos y que también tienen influencia sobre gente influyente, pero necesitan un empujón inicial para persuadirlos de apoyar el cambio necesario. Resulta útil distinguir entre aliados estratégicos (aquellos con los que los activistas en educación pueden tener una lealtad más natural y valores compartidos, con los que han trabajado en el pasado y es probable que lo hagan de nuevo) y aliados tácticos (aquellos que pueden convertirse en aliados en un aspecto particular del asunto, como una investigación). Lo ideal es contar con una mezcla de aliados naturales y algunos aliados más inusuales que sean capaces de demostrar el alcance del apoyo a la tributación.

CON EL OBJETO DE LLEGAR A ALIADOS Y OBJETIVOS, LOS ACTIVISTAS EN EDUCACIÓN PUEDEN:

- Contactar con redes nacionales o regionales de justicia fiscal (véase <http://www.globaltaxjustice.org>).
- Consultar redes de otros sectores, como redes de sanidad o de protección social – y trabajar juntos para ser más fuertes juntos en la defensa de un mayor gasto social.
- Vincularse con ONG – de las cuales ya hay varias trabajando en esta área, p. ej. ActionAid y Oxfam.
- Establecer contactos con sindicatos de los sectores público y privado, cuyos trabajadores potencialmente han visto sus salarios reprimidos por los desvíos de beneficios de las empresas multinacionales, y quienes, al recibir un salario, deben ser de los contribuyentes individuales más regulares del país, que pagan impuestos sobre la renta. Los profesores y sus sindicatos tienen un interés personal en un sistema de educación pública de alta calidad.
- Colaborar con los medios para revelar la escala y ejemplos específicos de la injusticia fiscal.
- Académicos progresistas e institutos de investigación también pueden resultar buenos aliados.
- Contactar con asociaciones profesionales o individuos como abogados y contables.
- Contactar con empresas de tamaño pequeño y mediano (PYME), ya que un apoyo demostrado de los negocios puede fortalecer las campañas. Las PYMES no tienen la misma capacidad de eludir impuestos y no se benefician de los generosos incentivos fiscales que reciben las empresas multinacionales. Pueden por lo tanto constituir un poderoso aliado en la defensa de la justicia fiscal y un terreno de juego nivelado para ellas y las multinacionales.
- Establecer conexiones con administraciones fiscales. En la mayoría de países, los administradores fiscales son comprensivos y reconocen la necesidad de unos sistemas mejorados y un aumento de la capacidad. Como departamento gubernamental, es poco probable que sean capaces de ofrecer un apoyo público, pero pueden compartir información por detrás. Los administradores fiscales casi nunca juegan un papel en la negociación de incentivos y a menudo no saben de ello hasta que es demasiado tarde. Muchos critican los incentivos fiscales por complicar el sistema.

¿HAY INICIATIVA POLÍTICA PARA EL CAMBIO?

Un punto importante a tener en cuenta es si existe una oportunidad real de cambio en un país concreto. Puede existir una oportunidad inmediata para traer el cambio, como el ejemplo de Bolivia en el Caso de estudio 5, que puede requerir de una acción muy rápida. Como alternativa, puede ser necesario generar una reivindicación a largo plazo, generar una presión lenta por la reforma.

El espacio para el cambio en los regímenes fiscales a menudo sólo llega cuando:

- se produce un gran cambio político o una ley que entra en el parlamento;
- se producen unas elecciones o un cambio de gobierno y la reivindicación puede ayudar a hacer de esto un punto de la campaña electoral (véase el estudio de caso 5); o
- se han producido nuevas industria o descubrimientos de recursos (véase el Estudio de caso 4).

A menudo, un buen punto de partida es la exposición pública de la naturaleza injusta de los impuestos, para comenzar a catalizar un cambio general – generar conocimiento fiscal en la ciudadanía de

forma que cuando se presente una oportunidad política, la concienciación pública ya sea sólida. La clave para el éxito puede estar en la creación de una campaña de masas basada en la presión e indignación moral. Muchas veces los debates sobre asuntos fiscales están dominados por grupos que se beneficiarán directamente si las propuestas se promulgan. Los activistas en educación pueden ampliar estos debates formulando preguntas sobre la justicia y la adecuación de los ingresos.

Generar presión pública será fundamental. La clave para el éxito puede estar en generar concienciación de masa e indignación moral de la ciudadanía – lo cual convierte en un "imperativo moral" que las empresas paguen más en los países donde hacen negocio o extraen riqueza. Estadísticas sencillas y poderosas de las pérdidas en las que se incurre y lo que podrían pagar, es parte de la generación de presión ciudadana. Creemos que debemos ayudar a impulsar un cambio amplio en la conducta de las empresas. A menudo lo que hacen las empresas es perfectamente legal – ¡pero eso no significa que esté bien! La mayoría de la gente está de acuerdo sobre todo cuando comprende que esto priva a las sociedades de recursos fundamentales para áreas como la educación pública.

ESTUDIO DE CASO 5. BOLIVIA: LA IMPORTANCIA DEL MOMENTO OPORTUNO

En 2006, tan sólo el 18 % del valor del petróleo y las exportaciones de gas de Bolivia permanecía en el país. Miles de activistas se movilaron para defender que las empresas extranjeras de petróleo y gas pagaran una parte justa de impuestos y presionaron a Evo Morales durante el proceso electoral para que cuando fuera elegido presidente, estuviera comprometido a actuar.

El Centro de desarrollo y labor agrícola (CEDLA) produjo programas de radio y panfletos en diferentes idiomas indígenas, ayudando a las gentes marginadas a comprender el sistema tributario. La Fundación Solón dirigió competiciones de murales,

muchas de las cuales subrayaron la importancia de que los bolivianos tengan control sobre sus propios recursos, con el objeto de generar una comprensión y un apoyo genera a la reforma.

Esta presión pública ayudó a que Evo Morales devolviera el control de la industria al estado cuando fue elegido en 2006. Como resultado, el 50 % de las exportaciones de petróleo y gas permanecieron en el país. Los ingresos extra ayudaron también a crear una iniciativa especial de protección social, que ofrecía pagos en metálicos como incentivo para que las madres asistieran a clases pre y post-natales.

(Christian Aid, 2013).

ENLAZAR LA ACCIÓN LOCAL, NACIONAL Y MUNDIAL

El modo de ejecutar una campaña fiscal varía de un país a otro y depende de que pueda producir el cambio en cada contexto específico. Sin embargo, es importante, o bien trabajar a través de los niveles (local, distrito, nacional etc.) o conectar con otros que trabajan a diferentes niveles para un mayor impacto.

A nivel local, esto puede implicar la generación de concienciación respecto a los impuestos y explorar el modo en que los impuestos afectan a las comunidades, creando el vínculo entre la mala financiación de la educación en un área y la insuficiente recaudación de impuestos, en particular en relación a las empresas multinacionales que operan a nivel local. Puede implicar la generación de capacitación de grupos locales respecto asuntos fiscales y la conexión de activistas locales en educación y defensores de la justicia fiscal para que puedan trabajar juntos y movilizar a la ciudadanía para que se unan en una campaña nacional (los ejemplos de Bolivia y Níger emplearon la movilización pública para generar presión). A nivel de distrito o provincial, puede implicar la generación de capacitación sobre asuntos fiscales o el apoyo de redes y coaliciones de ciudadanos para que se conecten y participen conjuntamente en labores de reivindicación en el presupuesto educativo y los impuestos con autoridades a nivel de distrito. A nivel

nacional, puede implicar la realización de talleres con partes interesadas clave, para generar capacitación y argumentar la justicia fiscal como un medio para mejorar el gasto local en educación. En países con muchas empresas multinacionales resulta útil enlazar con actores globales para lograr el cambio. Un buen ejemplo de esto es el caso de estudio de Areva en Níger (véase el Estudio de caso 6). Puede resultar útil contactar con el Secretariado mundial de la CME para conseguir apoyo para conectar con actores globales.

LOS SIGUIENTES PASOS EN LA PLANIFICACIÓN DE LA REIVINDICACIÓN FISCAL

Este módulo puede haber ayudado a activistas en educación a profundizar un poco más en los asuntos que rodean la justicia fiscal, mediante lecturas y ejercicios prácticos. Para aquellos que hayan identificado la justicia fiscal como una posible prioridad en su reivindicación, recomendamos seguir los siguientes pasos en el Módulo 6 para elaborar un plan de reivindicación fiscal.

ESTUDIO DE CASO 6. NÍGER: LA IMPORTANCIA DE UNA ACCIÓN DE NACIONAL A MUNDIAL Y DE LA OPORTUNIDAD POLÍTICA

Níger es uno de los países más pobres del mundo. También es el hogar de una de las mayores minas de uranio del mundo.

Las minas de uranio de Areva en Níger tiene una función enorme, que es fundamental para la industria nuclear francesa. Sin embargo, un estudio de Oxfam demostró que la empresa no pagó prácticamente impuestos antes de 2005 debido a un contrato favorable y las exenciones fiscales. Cuando el contrato estaba a punto de finalizar en 2012, Oxfam y sus socios realizaron una campaña para eliminar las exenciones fiscales y garantizar que Areva pagara su parte correspondiente de impuestos.

ROTAB (la Red para la transparencia y el análisis presupuestario), una organización local en campaña, trabajó con Oxfam para conseguir una gran respuesta pública en Níger y llevó la petición a Francia y se la entregó al Presidente francés y al director ejecutivo de Areva, respaldada por una campaña pública y de los medios. Esto ayudó a aumentar la concienciación pública y presionó al gobierno francés y a Areva para que acabaran con sus prácticas injustas en Níger.

La campaña fue un éxito y, con el incremento estimado de royalties de 100 millones de dólares, del nuevo contrato, el gobierno de Níger pudo invertir 80 millones de dólares más al año en educación pública y sanidad.²⁷

(Oxfam International, 2013)

²⁷ <https://www.oxfam.org/en/pressroom/pressreleases/2013-12-19/areva-niger-who-benefiting-uranium>

MÓDULO 4. INCREMENTAR LA SENSIBILIDAD DEL PRESUPUESTO EDUCATIVO

RESUMEN:

Este módulo explora asuntos relacionados con la sensibilidad del presupuesto y el gasto en educación. Por ‘sensibilidad’, nos referimos al hecho de si el presupuesto apoya o no a los más pobres y marginados, con el objeto de lograr la equidad aumentando la calidad para todos y todas. Las cifras de cabecera del gasto en educación a menudo pueden olvidar estos detalles fundamentales, y este módulo permite a los lectores observar los presupuestos desde la ‘lente de la equidad’. Por lo tanto, este módulo comienza explorando los asuntos comunes alrededor de la sensibilidad presupuestaria, con un enfoque en la desigualdad en los sistemas educativos y la desigualdad en los resultados – observando también cómo esto puede exacerbar mayores desigualdades en la sociedad. El módulo señala lo que estudiar cuando se examinan presupuestos desde el ángulo de la equidad. Después establece las implicaciones prácticas para la reivindicación presupuestaria a nivel local y nacional.

CUANDO ACABE ESTE MÓDULO, LOS LECTORES HABRÁN:

- Comprendido el asunto de la equidad en el gasto y cómo identificar si se da prioridad a las necesidades de los diferentes grupos en la elaboración del presupuesto.
- Identificado los grupos más marginados en términos de acceso a la educación de calidad en su país, y qué políticas y programas se establecen para apoyar a estos grupos.
- Examinado la asignación de fondos a los diferentes niveles de educación (primaria, secundaria, etc.) en su país y evaluado si los recursos gubernamentales se asignan de forma equitativa.
- Explorado el significado y la justicia de la asignación de fondos a las diferentes regiones de su país.

El análisis de los presupuestos educativos y el gasto desde una perspectiva de la equidad puede ser bastante complejo. No siempre resulta sencillo acceder a la información relevante, especialmente por la naturaleza solapada de la discriminación y la opresión basadas en género, raza, clase, capacidad, región (p. ej. urbana vs rural), edad, etc. Esto puede significar que la identificación de grupos y las asignaciones correspondientes de fondos, es especialmente complicada. Si no tiene experiencia en el análisis presupuestario, asegúrese de haber leído el Módulo en profundidad, antes de embarcarse en este módulo.

1. INCLUSIÓN Y EQUIDAD EN LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN

La inclusión y la equidad en y a través de la educación, es el pilar de una agenda educativa transformadora y por lo tanto nos comprometemos a abordar toda forma de exclusión y marginalización, disparidad y desigualdad en el acceso, participación y resultados del aprendizaje. Ningún objetivo educativo debe considerarse alcanzado a no ser que sea alcanzado por todos.

Marco para la acción Educación 2030

Es el papel de los activistas en educación el dar voz a los pueblos marginados. Esto incluye exponer la desigualdad, la discriminación y la exclusión en educación. Un área donde las OSC puede actuar para abordar la desigualdad es la educación, identificando cómo las decisiones financieras y los presupuestos de los gobiernos pueden discriminar a los pobres y más marginados. Paradójicamente, los grupos más marginados – como mujeres y niñas, aquellos en áreas rurales y remotas, y las personas con discapacidades – que requieren más atención para lograr resultados de equidad, a menudo son los que menos recursos reciben.

La mayoría de presupuestos gubernamentales contienen instancias de discriminación. Los gastos gubernamentales pueden beneficiar a ciertos grupos mientras provocan desventajas para otros. Sin embargo, cuando los gobiernos dirigen sus recursos a grupos históricamente desaventajados, el presupuesto puede utilizarse para corregir problemas duraderos.

Actualmente, los sistemas educativos en la mayoría de países en desarrollo están reproduciendo desigualdades en la sociedad, con variaciones significativas en el tipo y la calidad de la educación disponible en diferentes secciones de la sociedad, que pueden atrincherar desigualdades preexistentes (EPT GMR, 2010). Aunque la educación por sí sola no puede reducir la desigualdad, hay evidencias de que la mejora de la equidad de los resultados educativos puede ayudar a abordar las desigualdades generales y extremas en los ingresos en la sociedad (De Gregorio & Lee, 2002). Esto es especialmente importante en estos tiempos de crecientes desigualdades en ingresos y riqueza (Seery & Caistor Arendar, 2014). La educación pública de alta calidad, disponible universalmente, gratuita e igualitaria, puede apoyar la movilidad social de los más pobres, a la vez que mejora los estándares para todos, como ha sido demostrado con el éxito del sistema educativo finlandés (Sahlberg, 2012).

La meta y los objetivos del ODS 4 y el Marco de acción de la Educación 2030 que lo acompaña, dejan claro que abordar la desigualdad en la educación es fundamental para el éxito de la agenda Educación 2030. Sin embargo, la extensión de la desigualdad en educación (y como resultado de ello) siguen siendo impactante, y es una violación fundamental de los derechos humanos. Además, el marco general de los ODS, incluyendo el preámbulo, se compromete a “no dejar a nadie atrás” y la finalización de la desigualdad de ingresos constituye un objetivo propio (ODS 10).

ABORDAR LA DESIGUALDAD EN LA EDUCACIÓN

Generar un sistema educativo más igualitario supondrá una de las mayores dificultades para muchos gobiernos cuando conviertan los compromisos de la agenda Educación 2030 en políticas – y puede necesitar de un 'método de entrada' (véase el Cuadro 11), o al menos una serie de prioridades en el establecimiento de políticas. Después, convertir estas políticas en acción será el siguiente gran desafío y deberán asignarse recursos para abordar la desigualdad y promover la equidad mediante un gasto más igualitario.

Esto significa que los grupos más marginados – aquellos que están más lejos de alcanzar los objetivos de desarrollo, como los más pobres, las personas con discapacidades, minorías étnicas, raciales o lingüísticas, y aquellos que viven en localidades remotas- deben ser el objetivo, para arreglar la discriminación previa, mediante métodos de gasto público y fórmulas que reconozcan y se dirijan a la desventaja y la marginalización, así como estrategias que incluyan la generación de sistemas educativos inclusivos. Llegar a estos grupos a menudo requiere de unas intervenciones más costosas y dirigidas. Por ejemplo, las personas con discapacidades pueden requerir de materiales de aprendizaje en braille, o los niños en áreas muy remotas pueden necesitar transporte para asistir a la escuela.

Para la sociedad civil es fundamental emplear métodos de reivindicación que presionen a los gobiernos para la implementación de políticas que solucionan la desigualdad y mejoren la calidad. También hay algunas áreas comunes que requieren de un sólido análisis de la equidad en las asignaciones de presupuestos nacionales o regionales, incluyendo la evaluación respecto a si el gasto del gobierno aborda diferentes tipos de desigualdad: gasto por niveles, distribución geográfica del gasto y el gasto de grupos marginados específicos.

Es fundamental que cualquier labor en financiación de la educación incluya un sólido análisis de la equidad, ya que muchos gobiernos, a menudo bajo la presión de intereses especiales, no gastan de un modo igualitario. Resulta clave formular las siguientes preguntas:

- ¿Quién obtiene los recursos y en qué porcentaje/volumen?
- ¿Se trata de una asignación justa?
- ¿Quién tiene el poder para influir (o no) en cómo se asigna ese presupuesto?
- ¿Qué grupos son los más marginados de la educación y, son sus necesidades abordadas en las asignaciones presupuestarias?
- ¿Qué regiones del país tienen más privaciones educativas? ¿Reciben más recursos para ayudarles a superarlas?

CUADRO 11. NO DEJAR A NADIE ATRÁS: UN MÉTODO DE ENTRADA PROGRESIVO PARA FINANCIAR LOS ODS

A pesar de la ambición sin precedentes de la nueva agenda educativa, los ODS y el Marco de Acción de la Educación 2030 carecen de objetivos de equidad a corto plazo. Teniendo en cuenta que el presupuesto en educación no es inagotable, deben realizarse elecciones complicadas. Un modo de hacerlo es aumentar de forma progresiva la calidad de la educación o tomar un método del primer paso.

Por ejemplo, los gobiernos podrían establecer el objetivo de cerrar la brecha de género en cuestión de asistencia a la escuela en secundaria inferior, o cerrar la división rural-urbana en la asistencia a la escuela secundaria, como primer paso en el camino hacia los objetivos de 2030. Estos objetivos de equidad ayudarían a llevar la atención política a los más desaventajados, generando un debate público sobre las estrategias para suministrar unos servicios de alta calidad para todos.

UN GASTO IGUAL NO ES LO MISMO QUE EQUIDAD²⁸

Es fácil asumir que, si todos los niños y niñas están recibiendo la misma cantidad de gasto gubernamental, esto significa que existe una equidad en la financiación de la educación. En otras palabras, una financiación con equidad a menudo se ve como sinónimo de un mismo gasto per cápita o por pupilo. Pero en la mayoría de situaciones, ese no es el caso: para abordar desigualdades existentes a menudo requiere de la acción afirmativa para grupos marginados o desaventajados, y cuanto mayor sea el grado de desventaja, mayor será la necesidad y el apoyo necesario para superar estas barreras. Un mismo gasto per cápita, especialmente en circunstancias desiguales, es poco probable que lleve a la equidad en la educación.

Por ejemplo, las áreas más pobres pueden necesitar más programas de alimentación escolar y las familias pueden necesitar incentivos económicos para animarlas a enviar a sus hijas a la escuela. Niños con discapacidades o de minorías lingüísticas pueden necesitar recursos adicionales o profesores con una formación específica para garantizar su inclusión.

También es fundamental tener en cuenta el número de niños y niñas fuera de la escuela. Las decisiones de financiación de la educación a menudo se basan en métodos per cápita que asignan recursos casi por completo a reflejar la cantidad de niños en la escuela. Esto pueden significar que las escuelas o los distritos escolares en áreas desaventajadas, donde hay una mayor concentración de niños fuera de la escuela, pueden verse sistemáticamente desaventajados en su labor para atraer a esos niños a la escuela y mantenerlos allí.

En otras palabras, la financiación debe jugar un papel explícitamente redistributivo para ayudar a superar las desventajas. Un modo sencillo (y justo) de hacerlo es ofrecer niveles más altos de financiación per cápita para los estudiantes que se enfrentan a desventajas identificables o a regiones donde esto sucede. Algunos países ya permiten esto en sus fórmulas de financiación, a menudo con una conducta explícitamente redistributiva a las regiones desaventajadas. Por ejemplo, en Etiopía existen varias provisiones en la fórmula de gasto descentralizado utilizadas por el gobierno nacional para transferir a las regiones, y esto incluye un suplemento del 10 % para terrenos montañosos y una mayor transferencia per cápita para poblaciones de pastoreo. Las prestaciones para apuros que promedian un 30 % también se integran en las estimaciones de costes salariales para el personal que trabaja en áreas remotas. Los requisitos de financiación para las regiones se estiman en base a la financiación per cápita necesaria para alcanzar el objetivo del sector educativo nacional de una escolarización primaria universal. Debido a que la fórmula tiene en cuenta la brecha entre los niveles actuales de matriculación y los niveles objetivo, incluye un suplemento implícito para regiones con grandes poblaciones fuera de la escuela. Muchos países desarrollados también solucionan la desventaja de forma explícita: en Reino Unido una fórmula de necesidades relativas incluye un suplemento por pupilo para niños más pobres o desaventajados, con comidas gratuitas en la escuela como valor ante la privación en el hogar.

Todos los países tienen diferentes patrones de desigualdad y desventaja que necesitan abordarse. De tal modo, no existe un método que sirva para todos para garantizar la equidad mediante la financiación.

2. ANÁLISIS DE LOS PRESUPUESTOS DESDE EL ÁNGULO DE LA EQUITAD

Un sólido ángulo de equidad debe ser el punto de partida para comprender el contexto y los tipos de desigualdad y desventaja que deben abordarse en la reivindicación presupuestaria. En algunos casos, las soluciones pueden implicar el apoyo de programas específicos para los más desfavorecidos; dedicar más dinero a los primeros años de educación; abordar la discriminación de género arraigada; e invertir más en la inclusión para llevar a niños discapacitados a la escuela.

En última instancia, comprender las complejas dinámicas de la equidad en la educación, el gasto igualitario, y evaluar el *impacto* real del gasto en oportunidades educativas igualitarias, es complejo y propenso a ser altamente contextualizado según las dinámicas de cada país y los conductores históricos de desigualdad. Cada país tendrá sus propios asuntos únicos que resolver, que requerirán un análisis del gasto contextualizado y bien equilibrado.

Las OSC tienen un papel importante que jugar en esta dinámica, como vigías, portavoces y amplificadoras de las necesidades de los más pobres y otros grupos desaventajados.

Dos preguntas centrales que deben responderse son “¿quién se queda fuera y por qué?”, y después “¿cómo puede ayudar el gasto a abordarlo?”

La primera pregunta se explora en el Ejercicio 12.

La segunda pregunta es más compleja ya que puede ser difícil acceder a la información sobre qué grupos se benefician de los recursos (véase el Ejercicio 13).

Hemos identificado tres áreas específicas como ‘atajos’ de información para evaluar la equidad del gasto, que son:

- identificar el gasto y las asignaciones que tienen grupos específicos como objetivo de equidad;
- solucionar la desigualdad del gasto en relación a la educación; y
- gastar en diferentes áreas geográficas para abordar la desigualdad.

También es importante comprender las tendencias históricas para identificar si las asignaciones están creciendo o disminuyendo y para garantizar que las asignaciones se mantienen en paralelo a la inflación. Estas áreas se exploran en mayor profundidad en los siguientes ejercicios. Lo que pueda hacerse en estas áreas dependerá en gran medida de la cantidad de información y transparencia en la elaboración presupuestaria y el gasto en el país. Otro modo de identificar áreas para la reivindicación es observar los costes en los planes del sector educativo.



Niñas en la escuela en Ghana.

Imagen cortesía de Kjersti Jahnsen Mowé/Campaña Mundial por la Educación.

EJERCICIO 12. REFLEXIONAR SOBRE LA EQUIDAD EN EL ACCESO A UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD

Objeto

Identificar los grupos más marginados en términos de acceso a una educación de calidad y las políticas y programas establecidos para apoyar a estos grupos.

Actividad

Paso 1: Explorar los elementos clave de la equidad. Revisar las siguientes preguntas y responder todas las que pueda.

Paso 2: Desarrollar un plan de investigación. En base a las preguntas que no pueda responder, identificar sus carencias de conocimientos. ¿Qué información adicional necesita para decidir el enfoque de su programa de reivindicación? ¿Hay información suficiente en sus documentos presupuestarios? Si no es así ¿dónde puede encontrar esa información? ¿Quién podría ayudarle? ¿Hay expertos en financiación que podrían ayudarle? Diseñe un plan identificando la información adicional necesaria, quién investigará y cuándo.

Paso 3: Identificar con quién vincularse. En base a sus respuestas a las siguientes preguntas ¿hay algún grupo particular con el que cree que debería estar trabajando en su programa de reivindicación?

Preguntas

Identificar desigualdades en oportunidades educativas:

¿Qué grupos son los más sistemáticamente marginados en términos de acceso a una educación de calidad? Por ejemplo:

- ¿Los niños con discapacidades tienen el mismo acceso a una educación de calidad? – ¿y los grupos étnicos específicos?
- ¿Hay problemas de género en los diferentes niveles de la educación?
- ¿Existen grandes diferencias en el acceso a la educación en las distintas áreas geográficas? ¿Y entre áreas urbanas y rurales? ¿Las personas de regiones geográficas específicas están especialmente desaventajadas?

Revisión de políticas y programas gubernamentales:

- ¿Tiene el gobierno políticas, planes y programas (aparte de programas universales tales como la Educación primaria universal) establecidos para abordar y aliviar los efectos de la discriminación histórica y/o sistémica experimentada por estos grupos?
- ¿Qué grupos identifica el gobierno para aplicar medidas de equidad? ¿Puede encontrar asignaciones presupuestarias específicas para estos grupos?
- ¿Algunas de estas medidas, a pesar de estar pensadas para abordar problemas de equidad, crean más discriminación, desigualdad o injusticia social en general? ¿Por qué? ¿Cómo podría evitarse?

Identificar quién tiene voz y poder y quién no:

- ¿Qué grupos son capaces de influir en las decisiones políticas o presupuestarias y tienen más voz? ¿Existe un desequilibrio de poder que deba ser atajado? ¿Hay algún poder 'escondido' que tener en cuenta, como la cultura o las costumbres?
- ¿Existe algún grupo sin poder con el que quiera trabajar para ayudar a generar su voz para mejorar la equidad en la educación?
- ¿Existen mecanismos efectivos para garantizar que los padres y los miembros de la comunidad tienen una voz en educación, por ejemplo, las asociaciones de padres y profesores, comités de gestión escolar (CGE), coaliciones educativas? ¿Las personas de los grupos marginados están adecuadamente representadas?

Adaptar el ejercicio a un taller

- Puede utilizarse una variedad de herramientas de participación para introducir este tema y hacer que los participantes piensen en asuntos de equidad y marginalidad. Por ejemplo, puede pedir a los participantes que creen un mapa del país o región en el que están trabajando e identifiquen áreas en las que existan problemas particulares en un acceso igualitario a una educación de calidad. De forma alternativa, puede utilizar una herramienta de mapa corporal (ActionAid Networked Toolbox) para ayudar a los participantes a explorar los factores que ayudan o dificultan que los niños de diferentes grupos accedan a una educación de calidad.
- Los participantes deben discutir las preguntas en pequeños grupos y después aportar sobre los puntos y asuntos clave para la labor de reivindicación.

3. GASTO IGUALITARIO PARA APOYAR A LOS GRUPOS MARGINADOS

Lograr patrones de gasto gubernamental más igualitarios puede requerir de una acción afirmativa para llegar a los más marginados y desaventajados; estas acciones deben ser políticas gubernamentales, pero también deben estar respaldadas por las asignaciones presupuestarias adecuadas.

Sin embargo, el gasto específico para abordar dichas necesidades puede ser muy difícil de controlar, en gran medida porque la mayoría de gobiernos no divide el gasto por el tipo de beneficiario. Por ejemplo, sólo nueve países de una muestra de 21 países en desarrollo tenían líneas específicas disponibles para el análisis del gasto para niños con discapacidades (Development Finance International, 2015). Esto significa que en un tercio de los países resulta casi imposible analizar si los niños con discapacidades están recibiendo el tipo adecuado de apoyo para corregir su desventaja.

Es importante descubrir si los presupuestos cuentan con fondos pre asignados para ciertos grupos o áreas de un país, e identificar si esto sería necesario para solucionar una discriminación histórica (como es el caso de India en el Estudio de caso 7). Aunque puede que un presupuesto o política relacionada no parezca formalmente discriminatoria frente a un grupo, los gobiernos deben monitorear los gastos correspondientes para garantizar que los diferentes grupos se benefician de igual manera. Esto puede ser un asunto sensible en contextos en los que un grupo concreto ha sido – o todavía es – perseguido, y puede haber personas que intenten evitar ser identificadas como miembros de ese grupo. Un claro ejemplo son las comunidades en las que los niños están infectados y afectados por el VIH y el sida, pero donde los padres no quieren revelar ese estatus de positivo (arriesgándose a la discriminación) para reclamar derechos adicionales.

ESTUDIO DE CASO 7. SEGUIMIENTO DE LA DESVENTAJA EN INDIA PARA CORREGIR UNA DESVENTAJA HISTÓRICA

En India, los intocables han sufrido históricamente de exclusión física y social y de una intensa discriminación. Como resultado, la mayoría vive en la pobreza y más de la mitad no sabe leer. En años más recientes, se establecieron protecciones legales para abordar estas injusticias. Una política emitida en 1979 por la Comisión de planificación de India, el Sub-plan de castas (SPC), buscaba garantizar que los intocables recibieran su parte correspondiente del gasto gubernamental. Para que el gobierno pudiera ser más efectivo en relación a esta meta, en 1995 la Comisión de planificación creó un código presupuestario, 789, para clasificar todos los fondos del SPC. En otras palabras, los gastos de los departamentos nacionales y estatales dirigidos a los intocables, debían marcarse con el Código 789. Durante años, sin embargo, el código no se aplicó. Sin la aplicación consistente, era imposible conocer hasta qué punto el gobierno estaba cumpliendo con el mandato del SPC.

Desde 2007, la Campaña nacional por los derechos humanos de los intocables (CNDHI) ha trabajado con el Centro para la gestión y la responsabilidad presupuestaria, para documentar el fracaso de los gobiernos estatal y nacional a la hora de aplicar el código. Han desarrollado una metodología que incluye el análisis presupuestario y el seguimiento de gastos etiquetados con el código 789. La campaña utilizó después una petición del Derecho a la

información al Estado de Delhi para que les mostrar información sobre si se estaba utilizando el código 789 – descubriendo que no estaba operativo.

Mientras tanto, la CNDHI implementó una estrategia de comunicación de varios frentes. Disemina su investigación a todas las instituciones preocupadas por los derechos humanos, la gestión gubernamental y la transparencia – incluyendo a miembros del Parlamento, el auditor general e incluso la propia comisión de planificación, que es el cuerpo de unión que formula los influyentes planes de desarrollo a cinco años del país. La CNDHI también organiza talleres por todo el país para formar a activistas sociales para que realicen el mismo tipo de análisis presupuestario en sus regiones.

El acceso a información presupuestaria detallada, combinado con la capacidad de analizar la información, ofrecieron las evidencias que la CNDHI necesitaba para presionar al gobierno para que mantuviera su promesa de dirigir recursos a los intocables. Por ejemplo, utilizando este código, la CNDHI ayudó a descubrir 140 millones de dólares en fondos desviados para cubrir los costes de los Juegos de la Commonwealth 2010. Tras el clamor popular, el gobierno devolvió los fondos a los programas para los intocables.

(IBP, 2011)

Muchos países continúan desembolsando fondos en base a un igual gasto por niño, sin tener en cuenta las diferencias entre escuelas y regiones y las necesidades de los grupos desaventajados. Otros países discriminan activamente, asignando niveles desproporcionadamente bajos de fondos a algunos puntos geográficos o sistemas escolares para los pobres.

En India, las denominadas escuelas Kendriya Vidyalaya (escuelas gestionadas por el gobierno central para sus propios empleados y consideradas entre las mejores del país) invierten aproximadamente 487 dólares por niño al año, en comparación con el general de alrededor de 45 dólares por estudiante al año que se gasta de media (Foro RTE – India, 2015).

Otros países, en contraste, aplican una fórmula de financiación para recursos públicos que benefician a los más desaventajados. Brasil es pionero en esta área; ha mejorado la equidad de la asignación para las regiones más pobres de Brasil, como el norte y el noreste, a través del *Fondo para la administración y el desarrollo de la educación primaria para la mejora del estatus del profesorado (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF)*, que busca garantizar un nivel mínimo de gasto por estudiante.

En Vietnam hay programas que enfatizan un estándar mínimo de calidad de la escolarización, centrándose en las comunidades desaventajadas y ofreciendo recursos gubernamentales adicionales a los distritos más pobres. Como resultado, la cantidad de niños en los distritos más desaventajados que responden correctamente a una pregunta del 4º curso, subió del 18 % al inicio del año escolar, hasta el 47 % al final (EPT GMR, 2015a).

Otra técnica que puede ayudar a superar la discriminación de género es el presupuesto con conciencia de género (GRB). Tomar un método GRB significa que los gobiernos incluyen un análisis de género en todos sus programas y dentro de los sectores para crear presupuestos que abordan la discriminación de género. Chile ha incluido el género como un tema transversal en su presupuesto nacional y utiliza incentivos (bonos salariales) para personal del sector público como herramienta para lograr resultados medibles. Se trata de un aspecto importante a tener en cuenta cuando se monitorean las políticas y los programas educativos del gobierno, donde a menudo existen grandes diferencias de género.

Las OSC también desarrollan su propio análisis presupuestario de género para intentar influir en políticas gubernamentales. El método más comúnmente utilizado toma el marco político del gobierno y lo examina sector por sector, tanto en términos de utilización de gasto presupuestario como de impactos a largo plazo sobre hombres y mujeres.



Un niño discapacitado es ayudado para participar en educación en Perú. Imagen cortesía de Campaña Peruana por el Derecho a la Educación (CPDE).

ESTUDIO DE CASO 8. ANÁLISIS PRESUPUESTARIO DE LA SOCIEDAD CIVIL CON UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO

La mayoría de trabajos de análisis presupuestarios basados en género han cubierto gastos públicos, clasificados en: (1) gastos específicos para mujeres; (2) gastos de equidad de género en sectores o ministerios; (3) gastos gubernamentales generales que ofrecen bienes y servicios para toda la comunidad; y (4) gastos para lograr la equidad en plantillas de personal del sector público. Algunos trabajos realizados a nivel nacional incluyen:

- La Iniciativa del presupuesto para mujeres de **Sudáfrica** amplió su enfoque inicial en el análisis del presupuesto nacional de presupuestos específicos para la prevención, tratamiento, acogida y apoyo a la infancia, relacionados con la violencia doméstica, entre otros.
- En **Burkina Faso**, la Coalition Nationale pour l'Education Pour Tous presentó un informe de presupuesto de género a ministros y parlamentarios, concienciando sobre los impactos de las decisiones del gasto en educación sobre niñas y mujeres. En última instancia, lograron garantizar un compromiso del Ministerio de Educación para establecer presupuestos de educación participativos y con conciencia de género.
- Algunos estudios ampliaron la cobertura a los ingresos: la Iniciativa del presupuesto para mujeres observó la tributación para reducir la desventaja de la mujer y una revisión del impuesto sobre el valor añadido en **Uganda**, recomendó la eliminación de impuestos sobre productos utilizados por las mujeres en la economía de la higiene.

En países con una transparencia limitada y una falta de información disponible sobre el gasto, relacionada con grupos o individuos, algunas organizaciones han llevado a cabo 'análisis de incidencia de beneficios' (véase el Cuadro 12) para determinar

la distribución del gasto público (p. ej. quién se beneficia del gasto). Esta herramienta también se puede utilizar para identificar la desigualdad en el gasto a diferentes niveles de la educación, como la primaria en comparación con la terciaria.

CUADRO 12. ANÁLISIS DE LA INCIDENCIA DEL BENEFICIO: COMPRENDER LA EQUIDAD EN EL GASTO

Un análisis de la incidencia del beneficio tiene en cuenta quién (en términos de grupos socio-económicos) recibe qué beneficio de la educación, utilizando datos de sondeos en hogares sobre el uso de la educación y alguna medida de estatus socio-económico combinada con costes unitarios asignados a los servicios educativos. Cuando se combinan tasas de utilización con costes unitarios para diferentes servicios, la distribución de beneficios del uso de los servicios se puede estimar y comparar. Estas herramientas de análisis de la incidencia han descubierto, por ejemplo, que aunque una mayoría de la población de muchos países de bajos ingresos es rural, los recursos para educación siguen inclinados hacia áreas urbanas. En Ruanda, el 83 % de la población reside en áreas rurales y aun así recibe el 51 % del total de recursos para educación (Banco Mundial, 2011a). En Gambia, el 62 % de la población reside en áreas rurales y

sin embargo recibe el 36 % del total de recursos para educación (Banco Mundial, 2011b). En la República Democrática del Congo, uno de los países más desiguales del mundo, el beneficio del gasto público para educación primaria de los más pobres disminuyó del 24 % en 2005 al 21 % en 2011. En la educación superior, el 57 % de los matriculados en 2011 eran de familias del quintil más rico, en comparación con el 38 % en 2008, y el beneficio del gasto en educación superior de los pobres disminuyó de un ya muy bajo 4 % en 2005 al 0,5 % en 2011; aun así, el 22 % del presupuesto se asignó a la educación superior en 2011 (Banco Mundial, 2014). Del mismo modo, un análisis del beneficio del gasto en educación de Nepal reveló que en el año financiero 2005/06, el gasto en educación primaria fue más progresivo y a favor de los pobres, mientras que el gasto en educación secundaria y superior fue más regresivo (Investigación política y desarrollo de Nepal, 2010) (Karki, 2015).

EJERCICIO 13. EXPLORAR LA EQUITAD EN LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN

Objeto

Concienciar sobre el impacto de las asignaciones presupuestarias en la equidad en la educación, identificar áreas donde es necesaria más información y ofrecer un punto de inicio para diseñar un programa de reivindicación enfocado en lograr un gasto en educación más igualitario.

Actividad

Paso 1: Revise las siguientes preguntas y responda tantas como pueda.

- ¿Hay asignaciones específicamente asignadas en el presupuesto para grupos marginados concretos? Si es así ¿las asignaciones llegaron por medio de políticas, planes y diseños de programas relevantes? De lo contrario ¿cómo se determinó el tamaño de las asignaciones?
- ¿Se han establecido códigos que distinguen dichos fondos pre asignados de otros fondos del presupuesto? (véase el ejemplo de la campaña de los intocables y el código presupuestario en el Estudio de caso 7).
- ¿Qué procesos, si es que los hubiere, ha establecido el gobierno para monitorear el gasto de estos fondos? ¿Los grupos afectados han sido formalmente implicados en este proceso de monitoreo? De lo contrario ¿por qué no?
- ¿Las asignaciones incluyen el análisis de la incidencia de los beneficios (véase el Cuadro 12) para garantizar que los grupos afectados se benefician de las políticas, los planes y los programas, tal como se pretende? ¿Ha realizado alguien un análisis de incidencia de los beneficios en su país?

Paso 2: En base a las preguntas que no pueda responder, identifique sus carencias de conocimientos. Diseñe un plan identificando la información adicional necesaria, quién investigará, con qué apoyo y cuándo. Algunas de las preguntas requieren de conocimientos detallados de los presupuestos y capacidades específicas de análisis de presupuestos, por lo que puede necesitar consultar con expertos del país, para responderlas.

Paso 3: En base a sus respuestas ¿cuáles son los asuntos clave de equidad relacionados con la financiación de la educación? ¿Cuál podría ser el enfoque de su labor de reivindicación?

Adaptar el ejercicio a un taller

- Esto requiere de un facilitador o una persona a la que recurrir, que tenga un buen conocimiento del análisis presupuestario y de los asuntos relacionados con la equidad en la financiación de la educación.
- Asegúrese de que haya disponible información detallada sobre el presupuesto educativo en un formato de fácil uso, para referencia de los participantes durante la sesión.
- Los participantes deben discutir las preguntas en pequeños grupos y después aportar sobre los puntos y asuntos clave para la labor de reivindicación.

4. GASTO EQUITATIVO POR NIVEL DE EDUCACIÓN

Distribuir fondos escasos entre diferentes niveles de educación es un proceso complicado a nivel político. Una de las áreas más predominantes de la desigualdad en los métodos de gasto (y una de las más fáciles de evaluar) es la asignación de recursos públicos entre subsectores educativos. Actualmente, la financiación de la educación tiende a ser altamente regresiva en los países en desarrollo porque aquellos que no acceden a la educación no reciben recursos públicos, mientras que aquellos que continúan con su escolarización durante más tiempo, tienden a recibir una gran asignación de recursos públicos. Esto no es sólo porque permanecen más tiempo en la escuela, sino también porque se tiende a gastar más dinero por estudiante a niveles más altos.

Las asignaciones deben reflejar las realidades actuales de los sistemas educativos del país. En la mayoría de países de ingresos bajos, existe la sólida lógica de dedicar más a la educación básica, ya que a este nivel para los niños de hogares más

pobres es más probable acceder a un modelo más equitativo en general. Un mayor gasto gubernamental en la educación secundaria superior y terciaria probablemente beneficiará a niños de hogares con más ingresos, lo que representa un gasto regresivo. No obstante, en los países donde se podría esperar que el gasto público apoyara más a los pobres, los gastos en educación tienden a centrarse en los niveles alcanzados principalmente por los ricos.

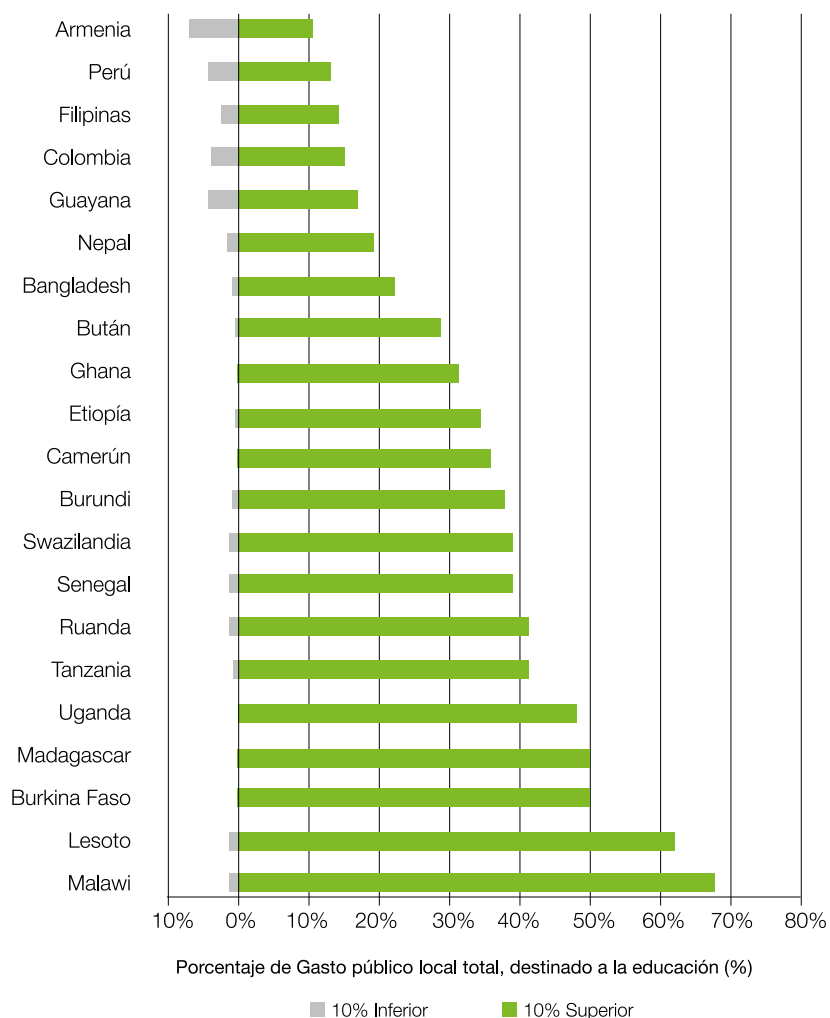
Es fundamental recordar que, en el contexto de Educación 2030, el compromiso de “no dejar a nadie atrás” conlleva la garantía de oportunidades de educación universal, y al menos nueve (pero preferiblemente 12) años de educación pública gratuita, incluyendo un sólido enfoque en abordar desigualdades y en implementar políticas que permitan a los grupos más pobres y más desaventajados, ir a la escuela y permanecer en ella.

La sociedad civil debe luchar por lograr que esto suceda. Desde 2000 (cuando los objetivos de la EPT y las MDM destacaron la necesidad de ampliar la educación primaria gratuita de buena calidad), de los 56 países con información, sólo 16 aumentaron su partida del presupuesto para la educación primaria. Además, en el actual contexto ODS, un número más alto de niños en transición a la educación secundaria, justifican recursos adicionales – ahora y en el futuro. Entre los 61 países con datos relevantes para el gasto público, como partida de los ingresos nacionales para 1999 y 2012, 38 incrementaron el gasto en educación secundaria. En los países de ingresos bajos y medios se asigna una partida muy baja de los presupuestos educativos a la educación preescolar. Como parte del gasto total gubernamental público en educación, el gasto global en educación preescolar supuso sólo el 4,9 % en 2012; el África sub-sahariana dedicó el

0,3 %. Esto a pesar de que la inversión en los primeros años de educación ha demostrado generar el mayor impacto en términos de corrección de desigualdades.

Algunos gobiernos continúan invirtiendo un porcentaje desproporcionado de su presupuesto para educación en la educación terciaria, lo que beneficia a una pequeña (pero a menudo poderosa y ruidosa) élite. Efectivamente, en países de bajos ingresos del África sub-sahariana, de media el 43 % del gasto en educación lo recibe el 10 % más educado. En países de ingresos medios, el 10 % superior recibe el 25 % del gasto público en educación (EPT GMR, 2014a). La siguiente tabla ilustra la desproporción del gasto, que estimula la desigualdad.

FIGURA 8. PORCENTAJE DE GASTO PÚBLICO INTERNO TOTAL EN EDUCACIÓN QUE VA A AL 10 % MÁS EDUCADO O AL 10 % MENOS EDUCADO (STEER AND SMITH 2015)



Además, en los países en desarrollo las asignaciones por alumno tienden a ser mucho mayores en la educación terciaria. La asignación a la educación superior por alumno en el África sub-sahariana, por ejemplo, era más de nueve veces superior que en educación primaria; en el sur y el oeste de Asia, era cinco veces más – mientras que los países de altos ingresos dedican sólo 1,4 veces más (sitio Web de la UNESCO). Malawi sirve como un buen ejemplo de la importancia de comprender las diferentes tendencias del gasto dentro del sector. Mientras que Malawi dedica alrededor del 16,3 % de su presupuesto total a la educación, éste se asigna de un modo muy desigual. El gasto por niño de primaria está entre los más bajos del mundo y el 72 % de los recursos públicos asignados al sector educativo beneficia al 10 % más educado (UNICEF, 2015). La subvención de la educación superior en

Malawi perpetúa mayores desigualdades teniendo en cuenta que más del 90 % de los estudiantes universitarios se encuentran entre el 20 % más rico.

De modo que una de las primeras tareas al observar la sensibilidad del presupuesto es identificar cuánto se gasta a los distintos niveles y si esto es justo. Sin embargo, incluso dejando de lado la desigual distribución entre regiones y beneficiarios (véase la siguiente sección), a menudo existen grandes desigualdades estructurales dentro del gasto de cada sector.

EJERCICIO 14. DESGLOSAR EL GASTO POR NIVELES DE EDUCACIÓN

Objeto

Practicar desglosando el gasto de acuerdo a los diferentes niveles de educación y evaluando si los recursos gubernamentales están asignados equitativamente.

Actividad

Paso 1: Observe la siguiente tabla que muestra el gasto desglosado en educación preescolar, primaria, secundaria y terciaria en cuatro países de ejemplo.

Paso 2: Responda las siguientes preguntas:

- ¿Qué país considera que cuenta con la asignación más justa a todos los niveles?
- ¿Qué país considera que tiene la asignación más injusta a todos los niveles?
- Explique el porqué.

Paso 3: Intente encontrar información sobre las asignaciones de fondos a los diferentes niveles educativos en el presupuesto de su propio país. ¿Cuán justas cree que son las asignaciones? La medida en que será o no capaz de hacerlo dependerá de cómo esté presentado el presupuesto. Si resulta imposible hacerlo con la información disponible al público, deberá considerar el solicitar una reunión con los oficiales ministeriales para discutir el asunto con ellos. ¿Qué reflexiones se han realizado respecto a la justicia y equidad de las asignaciones presupuestarias a través de los distintos niveles educativos?

PAÍSES DE EJEMPLO	PREESCOLAR	PRIMARIA	SECUNDARIA	TERCIARIA
País A	2 %	50 %	10 %	38 %
País B	10 %	20 %	35 %	35 %
País C	10 %	40 %	30 %	20 %
País D	4 %	20 %	16 %	60 %

Adaptar el ejercicio a un taller

Esto requiere de un facilitador o una persona a la que recurrir, que tenga un buen conocimiento del análisis presupuestario.

- Asegúrese de que haya disponible información relevante sobre el presupuesto educativo de su país en un formato de fácil uso, para referencia de los participantes durante la sesión.
- Los participantes deben discutir las preguntas en pequeños grupos y después aportar sobre los puntos y asuntos clave para la labor de reivindicación.

5. GASTO EQUITATIVO A TRAVÉS DE LAS ÁREAS GEOGRÁFICAS

Otra gran fuente de desigualdad en el gasto se genera a través de las áreas geográficas. A menudo las asignaciones se dirigen de forma desproporcionada a áreas con las mayores poblaciones, áreas urbanas o ricas, o áreas políticamente favorecidas por los partidos gobernantes. Esto sucede a pesar del hecho de que se acepta ampliamente por parte de expertos mundiales que cuesta más suministrar servicios a áreas rurales y más pobres, en gran medida debido a la necesidad de pagar primas a los trabajadores para atraerlos a dichas áreas. Las asignaciones per cápita a dichas áreas, por lo tanto, deben ser mayores, no menores.

En muchos países, la manera en que se despliega el personal docente también genera preocupaciones de equidad. Los profesores a menudo son contratados por una fracción de lo que cuesta contratar a un profesor con un salario de servicio civil, y a menudo son enviados a regiones

remotas, que tienden a servir a poblaciones más desaventajadas, indicando que se dedica menos por niño en dichas áreas (EPT GMR, 2015a). Los salarios de los profesores deben tenerse en cuenta en una fórmula de financiación que promueva la equidad, pero en muchos países esto no ocurre.

La fórmula financiera que intenta abordar desigualdades geográficas prevalecen en debates sobre gasto educativo en países desarrollados, pero sus características e impacto en los resultados educativos han recibido mucha menos atención en países en desarrollo. Su aplicación debe comprenderse mejor dentro del contexto único central o descentralizado del país.

EJERCICIO 15. DESGLOSAR EL GASTO POR LOCALIZACIONES GEOGRÁFICAS

Objeto

Realizar un ejercicio práctico para comenzar a pensar en la importancia de las asignaciones de fondos a las diferentes regiones.

Actividad

Paso 1: Revisar la información proporcionada a continuación sobre gasto en educación por provincia.

	GASTO EN EDUCACIÓN POR PROVINCIA	POBLACIÓN POR PROVINCIA	GASTO PER CÁPITA
Provincia 1	9.000.000	45.000	200
Provincia 2	3.000.000	250.000	100
Provincia 3	16.000.000	150.000	106
Provincia 4	15.000.000	60.000	250
Provincia 5	2.000.000	17.500	114

Paso 2: Responda a las siguientes preguntas.

1. ¿Qué provincia obtiene la mayor partida del gasto en educación?

2. ¿Cuánto es su parte?

Provincia: Partida:

3. ¿Cuánto fue el gasto per cápita en educación en cada provincia?

Provincia 1:

Provincia 2:

Provincia 3:

Provincia 4:

Provincia 5:

4. ¿Qué piensa sobre esta asignación?

5. Si le presentaran estos datos ¿qué haría con la información?

Paso 3: Intente encontrar información sobre las asignaciones de fondos a las diferentes áreas geográficas en el presupuesto de su propio país. ¿Cuán justas cree que son las asignaciones? La medida en que será o no capaz de hacerlo dependerá de cómo esté presentado el presupuesto, de la complejidad de su sistema tributario, el grado de descentralización y si el gobierno cuenta con un sistema de asignaciones del gasto a través de las diferentes regiones. Esto significa que realizar un ejercicio similar real en su contexto, será mucho más complejo. Como en el ejercicio anterior, si resulta imposible hacerlo con la información disponible al público, deberá considerar el solicitar una reunión con los oficiales ministeriales para discutir el asunto con ellos. ¿Cuánto se ha pensado en la justicia y la equidad de las asignaciones presupuestarias a través de las distintas áreas geográficas del país?

Adaptar el ejercicio a un taller

- Esto requiere de un facilitador o una persona a la que recurrir, que tenga un buen conocimiento del análisis presupuestario.
- Asegúrese de que haya disponible información relevante sobre el presupuesto educativo de su país en un formato de fácil uso, para referencia de los participantes durante la sesión.
- Los participantes deben discutir las preguntas en pequeños grupos y después aportar sobre los puntos y asuntos clave para la labor de reivindicación, en pleno.

ESTUDIO DE CASO 9. EXPERIENCIAS NACIONALES EN LA FÓRMULA DE DIFUSIÓN DE EQUIDAD

En años recientes, **Brasil** avanzó hacia un método financiero que busca enderezar desigualdades a nivel nacional. El gobierno federal utiliza una fórmula nacional para determinar la cantidad de impuestos estatales a asignar a la educación en el sistema descentralizado de ingresos, en los que las áreas rurales y los grupos desaventajados, tales como los pueblos indígenas y los brasileños negros, requieren de mayores niveles de financiación. Estas intervenciones en educación están respaldadas también por el trabajo del programa bolsa familia en Brasil, que apoya a los niños más pobres para que vayan a la escuela, ofreciéndoles transferencias de efectivo, condicional a la asistencia a la escuela, a las familias más pobres y marginadas (Beghin, 2008). Como resultado, la diferencia en riqueza de la asistencia a la escuela se ha disminuido: la asistencia media a la escuela entre niños del 20 % de las familias más pobres se ha doblado de cuatro a ocho años desde mediados de los años 90. El impacto también se observa en los resultados de los exámenes: la evaluación de PISA registró un incremento de 52 puntos en las puntuaciones en matemáticas en Brasil desde 2000 – equivalentes a ganar un año académico completo y uno de los incrementos más rápidos registrados. Hasta junio de 2016, sin embargo, los recursos actualmente asignados a la educación se ven amenazados debido a una enmienda constitucional pendiente propuesta por el presidente en funciones, Michel Temer, que permitirá al gobierno limitar el gasto público durante al menos 20 años.²⁹

En **Sudáfrica** existe una fórmula de financiación robusta y duradera que pretende abordar desigualdades espaciales históricas, residuales del régimen del apartheid. Constitucionalmente, los municipios tienen derecho a una parte equitativa de los ingresos nacionales (la partida local equitativa). En educación se aplica otra fórmula de equidad: el tamaño relativo del presupuesto conlleva una relación inversa con la calidad de la educación en una provincia. Por ejemplo, Western Cape (con una población más rica en general), fue la provincia con mejor comportamiento en términos de resultados de matriculación en 2015, con una tasa de aprobado del 85 %, mientras que Limpopo (una de las provincias más pobres) resultó la tercera más baja, con el 66 %. Por lo tanto, se asignan más recursos a Limpopo. La relación inversa entre la partida del presupuesto general y el rendimiento y la calidad de la educación, refleja

la mayor cantidad de niños en las poblaciones de las provincias más pobres, el legado del apartheid y otras desigualdades, y la extensión hasta la que el rendimiento en educación se correlaciona con circunstancias socio-económicas.³⁰

Un estudio de 2012 de las asignaciones de fondos en **Kenia** reveló que las provisiones igualitarias del momento no resultaron en las necesarias asignaciones de financiación. Por ejemplo, las asignaciones de fondos tienden a reflejar la cantidad de niños en la escuela, lo que conduce a una severa falta de financiación para las regiones más pobres, áridas o semi-áridas, con grandes poblaciones fuera de la escuela. Esta fórmula ha sido revisada desde entonces, junto con un gran proceso de devolución (Alemayehu & Watkins, 2012).

Hasta hace pocos años, las provincias de **Pakistán** recibieron fondos en base a su porcentaje de población. La fórmula no tiene en cuenta niveles de privación en las provincias o su capacidad para recaudar sus propios impuestos y por lo tanto los presupuestos de los distritos tienden a ser los más bajos allí donde las poblaciones fuera de la escuela son mayores. En Punjab, por ejemplo, dos distritos recibieron el 9 % del total del presupuesto para educación mientras que los ocho distritos con peor rendimiento recibieron sólo el 8 % del presupuesto. La mejora de la equidad de la distribución requiere que se preste atención a las distribuciones entre y dentro de las provincias. En 2009, el gobierno reformó su fórmula de asignación de fondos e introdujo tres criterios adicionales para determinar las partidas provinciales (pobreza, recaudación de ingresos y densidad de población). Como resultado, las asignaciones han estado mucho más basadas en las necesidades. Las provincias más pobres como Baluchistan han notado el impacto positivo de esta medida en sus planes del sector educativo (Malik & Rose, 2015).

29 Declaración de la Campaña latinoamericana por el derecho a la educación (sólo en español): <http://v2.campanaderechoeducacion.org/es/noticias/648-manifiesto-contra-las-propuestas-del-gobierno-interino-de-brasil-que-recortan-recursos-publicos-en-salud-y-educacion.html>

30 Charla de la Ministra de Educación básica, Sra. Angie Motshekga, MP, en el anuncio de los resultados de los exámenes NSC 2015, Johannesburgo, 5 de enero de 2016 <http://www.education.gov.za/Newsroom/Speeches/tabid/950/ctl/Details/mid/3816/ItemID/3312/Default.aspx>

MÓDULO 5. INCREMENTAR EL ESCRUTINIO DEL PRESUPUESTO EDUCATIVO

RESUMEN:

El módulo comienza introduciendo el papel fundamental de la ciudadanía en el escrutinio de los presupuestos y el gasto y en responsabilizar al gobierno de sus compromisos respecto al gasto en educación. Explora las posibilidades para la participación en diferentes etapas del ciclo presupuestario y a diferentes niveles. El módulo se centra en concreto en el seguimiento del presupuesto – el monitoreo de los desembolsos y el gasto presupuestario en el sistema, para determinar si los recursos asignados por el presupuesto se han entregado a tiempo y se han gastado de acuerdo con el plan. Contiene ejemplos concretos de la labor de las OSC en esta área y ofrece ejercicios prácticos para mejorar sus capacidades.

CUANDO ACABE ESTE MÓDULO, LOS LECTORES HABRÁN:

- Comprendido la importancia del papel de la sociedad civil en el escrutinio de los presupuestos y el gasto en educación.
- Comprendido cómo el escrutinio ciudadano de los presupuestos y gasto en educación pueden realizarse en diferentes etapas del ciclo presupuestario y a diferentes niveles (p. ej. nacional, regional, distrito).
- Planificado un proceso de seguimiento de presupuesto, definido objetivos y enfoque, identificado socios, recopilado información presupuestaria y decidido la metodología.

1. EL PAPEL DE LA CIUDADANÍA EN EL ESCRUTINIO DE PRESUPUESTOS Y GASTO

Este módulo estudia el papel fundamental de la ciudadanía en el escrutinio de presupuestos y gasto y en responsabilizar a los gobiernos de sus compromisos respecto al gasto en educación. Se exploran diferentes metodologías, con un énfasis concreto en el seguimiento de presupuestos.

La transparencia y la responsabilidad son fundamentales para contar con un sector educativo efectivo. Esto requiere de la participación activa de la ciudadanía en los procesos presupuestarios y que los activistas en educación de todo el mundo se mantengan vigilantes para responsabilizar a los gobiernos por sus compromisos y garantizar que esto se traduce en acciones efectivas que conduzcan a una educación igualitaria y de calidad para todos y todas. Se trata de un papel clave para la sociedad civil, los sindicatos de profesores y otros activistas por la educación y forma la base sobre la que construir estados efectivos y responsables que respondan a las necesidades y deseos de los ciudadanos. Ayuda a crear democracias más saludables insuflando vida al compacto social entre el estado y el público. Por esta razón las ONG, los sindicatos educativos y las coaliciones nacionales de la CME tienen una larga historia de participación en el trabajo alrededor del presupuesto. En 2000, el Marco para la acción de Dakar reclamó *“la participación de la sociedad civil en la formulación, implementación y monitoreo de las estrategias para el desarrollo educativo”*. Desde entonces, las OSC han crecido en números y capacidad y ahora participan activamente en la toma de decisiones gubernamental (EPT GMR, 2015a). A través del Marco para la acción Educación 2030, los líderes mundiales han reafirmado su compromiso, destacando que los actores de la sociedad civil *“deben estar implicados y participar en todas las etapas, desde la planificación hasta el monitoreo y la evaluación, con una participación institucionalizada y garantizada”*. (UNESCO, 2015a)

La sociedad civil y los activistas en educación pueden ayudar a garantizar la responsabilidad en los procesos presupuestarios influyendo a quienes toman las decisiones para que sean más relevantes y responsables a las necesidades, haciendo campaña para que se escuchen voces marginadas, siguiendo

el dinero y garantizando que llega a sus beneficiarios pretendidos – y activando las alarmas si no lo hace. Por ejemplo, la sociedad puede participar:

- Asumiendo un papel activo en los procesos de formulación de presupuestos de educación, a nivel local o nacional, y formulando preguntas estratégicas sobre financiación de la educación a Ministros de Finanzas.
- Difundiendo versiones simplificadas del presupuesto.
- Realizando análisis independientes del presupuesto y desmitificando el presupuesto en educación, lo cual permite a las organizaciones de la sociedad civil identificar defectos en la planificación y asignación presupuestaria y las diferencias entre los recursos comprometidos y lo que se ha gastado realmente.
- Formando a organizaciones o individuos para que participen en la labor presupuestaria, incluyendo asociaciones de padres y profesores y comités de gestión escolar a nivel local, y comités parlamentarios a nivel nacional.
- Apoyando actividades de seguimiento de presupuesto para descubrir lo que sucede con el presupuesto en la práctica en diferentes distritos o escuelas.
- Identificando las razones que se esconden tras los atascos y bloqueos en los canales de gasto para ayudar a mejorar la eficiencia.
- Implicando a las comunidades en el monitoreo participativo, por ejemplo, a través de auditorías sociales y tarjetas de resultados de la ciudadanía, que pueden ayudar a evaluar la eficiencia y calidad de los servicios públicos.
- Consolidando y analizando datos de ejercicios de seguimiento a nivel nacional o local y empleando la información reunida para identificar fallos en el suministro de los servicios, y cuantificar la inversión necesaria para lograr la educación para todos y todas.
- Plantear problemas sobre escasez de gasto, divulgando el mal uso de los presupuestos, la corrupción, presionando por acciones de remedio y llevando a los funcionarios corruptos ante los tribunales.

ESTUDIO DE CASO 10. UNA LABOR PRESUPUESTARIA EFECTIVA EN ACCIÓN, A TRAVÉS DEL FONDO DE LA SOCIEDAD CIVIL POR LA EDUCACIÓN (FRESCE)

El Fondo de la sociedad civil por la educación es un programa mundial gestionado por la CME desde 2009 y financiado por la Alianza Mundial por la Educación (AME), que apoya la participación de coaliciones nacionales representativas y democráticas en el diálogo político, la planificación, la creación de presupuestos y el monitoreo del sector educativo. Está fundado en la creencia de que la implicación de una sociedad civil sólida, amplia y dirigida por la comunidad, en estos procesos, es fundamental para garantizar una educación gratuita, igualitaria y de calidad para todos y todas, y para el logro de metas educativas nacionales e internacionales.

La CME coordina el FRESCE en estrecha colaboración con socios implementadores regionales, como la Campaña Africana por la educación para todos (ANCEFA) en África, la Campaña latinoamericana por el derecho a la educación (CLADE) en Latinoamérica y el Caribe, la Asociación de Asia y el Pacífico sur para la educación básica y adulta (ASPBAE) en Asia y el Pacífico, y la Campaña árabe por la educación para todos (ACEA) en Oriente Medio, norte de África y Europa del este. Además, tres Agencias de gestión financiera son responsables de la gestión de fondos, incluyendo Oxfam Ibis, ActionAid Americas y la Internacional de la Educación Asia y Pacífico (EIAP).

El FRESCE ofrece apoyo a coaliciones nacionales educativas de la sociedad civil que operan en 62 países de África, Asia y el Pacífico, Latinoamérica y el Caribe, Oriente Medio y el este de Europa. A través del FRESCE, estas coaliciones realizan labores presupuestarias y seguimiento de presupuestos como parte fundamental de su trabajo; aquí tiene algunos ejemplos:

- En **Benín**, la Coalition Béninoise des Organisations pour l'Education pour Tous (CBO-EPT) produjo un programa interactivo de radio sobre el impacto de la matriculación gratuita. La coalición también difundió un informe alternativo sobre financiación de la educación en 10 municipios desaventajados. Señalaba asuntos como: la necesidad de financiar una infraestructura mejorada; un desequilibrio entre crecimiento en la matriculación e inversión en el sector; y la mala

gestión de las subvenciones educativas a escuelas desaventajadas. Los oficiales gubernamentales reconocieron los problemas y presentaron medidas correctivas planificadas para el año escolar 2015-2016. Para más información, visite: <http://ancefa.org/?Benin&lang=en>.

- En **Burkina Faso**, la Coalition Nationale pour l'Education Pour Tous (CN-EPT/BF) organizó un taller de reivindicación para niños y mujeres fuera de la escuela. Los participantes planificaron iniciativas de reivindicación para las elecciones municipales de 2016, enfocadas en la necesidad de defender la educación durante el desarrollo de los planes municipales y de garantizar presupuestos específicos para educación. La coalición utilizó los resultados de su proceso de monitoreo de presupuesto para solicitar a las autoridades una gestión mejorada y más transparente de los fondos para educación, para garantizar que el material de enseñanza era de buena calidad y llegara a las aulas antes del comienzo de las clases el 1 de octubre. Para más información, visite: www.cneptbf.org.
- Hasta hace poco, los salarios promedio de los profesores en **Camboya** era de menos de 80 dólares al mes, con frecuentes retrasos en los pagos. Los profesores a menudo recurrían a cobrar a los estudiantes por los materiales o retener los planes de estudio y cobrar por clases particulares después de la escuela. Estos costes suponían una severa carga para los hogares pobres, lo cual provocó abandonos y un incremento de la desigualdad. A la luz de esto, la ONG Education Partnership (NEP Camboya) realizó sondeos en hogares, monitoreo a nivel escolar y consultas con los profesores; y presentó propuestas al gobierno para mejorar la contratación de profesores y su bienestar, y fortalecer la gestión financiera. En 2013, el Ministro de Educación anunció aumentos significativos de los salarios de los profesores y una mejora de la regulación de sus pagos. Para más información, visite: www.nepcambodia.org.

- En la **República Dominicana**, el Foro Socioeducativo (FSE) gestionó un proyecto de Vigilancia del presupuesto en educación. Su regular Boletín de Vigilancia de la educación, que incluía un análisis de los presupuestos educativos, se difunde a gobierno, sociedad civil, padres, profesores, los medios y organizaciones internacionales. Mediante su interacción con la campaña 4 %, dirigida por la Coalición Educación Digna, Foro Socioeducativo solicitó al gobierno que cumpliera con su compromiso de dedicar el 4 % del PIB a la educación. En 2014 y 2015 el gobierno asignó el 4 % del presupuesto a la educación, aunque el seguimiento presupuestario mostró que el gasto real estuvo un poco por debajo del 4 %. El Ministro de Educación escribió a la coalición para afirmar que “*sin lugar a dudas*” actividades de monitoreo como Vigilancia del presupuesto educativo, son “*aportaciones reales al debate sobre asuntos educativos*”. Para más información, visite: www.forosocioeducativo.org.do.

- En **Timor Leste** en 2015, la coalición por la educación de Timor Leste (CETL) celebró un debate en la radio sobre la necesidad de aumentar la asignación presupuestaria a la educación, hasta el 20 % del presupuesto anual del estado. CETL también se reunió con la comisión parlamentaria por la educación, para discutir el incremento del presupuesto para educación y la mejora de la política educativa, así como solicitar apoyo para la labor de la CETL en Timor Leste. CETL también es parte del Comité de auditoría social (bajo la oficina del Primer Ministro) que monitorea la implementación del presupuesto en educación. Los resultados del monitoreo serán presentados a nivel ministerial para su futura consideración y cambios políticos. Para más información, consulte: <https://www.facebook.com/Timor-Leste-Coalition-For-Education-585858558181384>.

(GCE website)

2. REIVINDICACIÓN PRESUPUESTARIA

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN DISTINTAS ETAPAS DEL CICLO PRESUPUESTARIO

El Módulo 1 establecía las distintas etapas del ciclo presupuestario. Éstas varían de un país a otro y las oportunidades para que la sociedad civil participe en los varios procesos, también varían en gran medida. En casi todos los países existen algunos puntos de entrada y es por lo tanto fundamental para los activistas en educación comprender bien el calendario presupuestario de sus respectivos gobiernos, con el objeto de identificar los mejores modos de defender una mejor financiación pública de la educación. Aquí se incluye la consideración de los documentos presupuestarios oficiales publicados, espacios potenciales para la participación ciudadana, la respuesta que se espera del gobierno, y los aspectos en los que se puede influir sobre el gobierno. También resulta fundamental saber cuándo (p. ej. en qué etapas del proceso presupuestario) y cómo presionar a quienes toman decisiones, con evidencias que apoyen los argumentos sobre lo que necesita cambiar y por qué.



Miembros de la comunidad participando en debates locales sobre educación en Pakistán. Imagen cortesía de la Pakistan Coalition for Education (PCE).

CUADRO 13. ¿QUÉ TRABAJO DE CAMPAÑA O REIVINDICACIÓN PUEDE REALIZARSE EN LAS DIFERENTES ETAPAS DEL CICLO PRESUPUESTARIO?

1. Formulación presupuestaria: cuando la rama ejecutiva del gobierno elabora el plan presupuestario.

Durante el desarrollo del presupuesto, los activistas en educación pueden publicar análisis sobre las prioridades que debe haber, con la esperanza de influir en la formulación del presupuesto. También puede haber oportunidades para que los activistas establezcan líneas informales de comunicación con oficiales del ejecutivo, lo cual puede facilitar la influencia sobre asuntos específicos – no sólo en esta etapa, sino durante todo el ciclo presupuestario. En países donde el proceso legislativo, que tiene lugar en la Etapa 2 (véase el Módulo 1, página 29) (Etapa 2), tiene poco impacto sobre el presupuesto, suele merecer la pena centrarse en la etapa de formulación, ya que es en ese momento cuando se toman las decisiones clave. En países que publican una declaración previa al presupuesto, los grupos de la sociedad civil deben aprovechar la oportunidad para responder a las prioridades políticas presentadas, a los medios, por ejemplo. Cuando no se realice una declaración previa al presupuesto, puede merecer la pena solicitar más apertura en la preparación de la previsión de gasto y otros factores que apuntalan las opciones presupuestarias.

Las asignaciones presupuestarias pueden verse influenciadas por:

- La investigación de las necesidades educativas de diferentes grupos y las necesidades totales para la educación.
- La difusión de los descubrimientos del análisis presupuestario.
- La producción de presupuestos alternativos.
- El planteamiento de sugerencias sobre incorporaciones/reasignaciones al presupuesto propuesto.

Las políticas de ingresos pueden verse influenciadas por:

- La presentación de análisis políticos para influir en las posiciones del ejecutivo en materia de política fiscal, por ejemplo, ingresos de industrias extractivas, previas a la publicación del presupuesto.

2. Aprobación del presupuesto: cuando la rama legislativa puede debatir, alterar y aprobar el plan presupuestario.

La etapa de aprobación presupuestaria es normalmente cuando la información se publica y la atención pública sobre el presupuesto está en lo más alto. Por lo tanto, ofrece a los activistas en educación una sólida oportunidad para influir

en el proceso presupuestario. La extensión de la influencia dependerá también de las conexiones existentes con líderes potenciales de la legislatura y/o el grado de influencia real que el legislativo tiene en el proceso. Cuando el ejecutivo presenta su presupuesto al legislativo, idealmente, el legislativo tendrá recursos y tiempo para revisar la propuesta del ejecutivo y realizar enmiendas. Esto genera más oportunidades para que los activistas ganen cobertura mediática para su análisis presupuestario y movilicen la opinión pública.

La toma de decisiones del legislativo se puede ver influida por:

- La publicación de sinopsis críticas del presupuesto.
- La interacción con oficiales y el público, asegurando que los mensajes se personalizan para cada audiencia.
- El trabajo con los parlamentarios para influir en la reasignación o cambios en el presupuesto propuesto.
- La interacción con los medios; en ocasiones esto puede no estar centrado en presionar por cambios en el presupuesto del año actual, sino que puede utilizarse para subrayar y aprovechar la cobertura mediática en busca de cambios más complicados, pero a largo plazo – p. ej. mostrar cómo algunas decisiones fiscales (como acabar con los beneficios fiscales para empresas multinacionales) podría ampliar la cantidad de fondos disponibles para una mayor asignación para la educación pública de calidad.

3. Ejecución del presupuesto: cuando el gobierno ejecuta las políticas del presupuesto.

A no ser que el ejecutivo publique informes de forma regular sobre el estado del gasto durante el año, las OSC tienen poca capacidad para monitorear el flujo de fondos en el sistema. Sin embargo, la etapa de ejecución presupuestaria suele ser un buen momento para que la sociedad civil realice el seguimiento presupuestario – siguiendo el gasto de planes específicos y si estos están llegando a su destino pretendido y se han utilizado para su supuesto propósito (esto se explica en detalle en la sección 3 de este módulo). A menudo se producen retrasos en el desembolso de fondos desde el centro al nivel escolar y/o a programas de aspectos específicos de la educación, como la educación adulta o la formación vocacional de los jóvenes. Estos retrasos pueden resultar en una escasez de gasto y pueden producir un impacto sobre el suministro.

La labor de reivindicación en la etapa de implementación presupuestaria puede implicar:

- La evaluación de la calidad del gasto para observar si las metas políticas asociadas con la asignación presupuestaria se están cumpliendo y si los fondos gubernamentales se utilizan de forma efectiva.
- La realización de campañas por informes (puntuales) durante el año, cuando estos no se publiquen de forma consistente.
- La organización de grupos locales de reivindicación presupuestaria para analizar el gasto en el área de una escuela o programa educativo concretos, por ejemplo.
- La medición del impacto de las asignaciones presupuestarias y la publicación de los descubrimientos.
- La influencia sobre las asignaciones a áreas concretas y el monitoreo de la implementación/gasto presupuestario a lo largo del ciclo presupuestario (no sólo al final de la auditoría) mediante la interacción con autoridades y suministradores de servicio.

4. Supervisión del presupuesto: cuando se evalúan y auditan los gastos reales del presupuesto para observar su efectividad.

Esta etapa consiste esencialmente en comprobar que los fondos se gastan como se planeó, mediante:

- La investigación del impacto en grupos de población concretos (tales como comunidades urbanas y rurales, niños con discapacidades o personas de comunidades étnicas minoritarias).
- La medición de entradas frente a salidas, para identificar fraudes/corrupción/desperdicio.
- La utilización de descubrimientos de datos/investigaciones como base para audiencias públicas, etc.
- La comprobación de que todo el presupuesto asignado ha sido gastado en su totalidad o si se ha gastado de menos. En caso de esto último, es importante acudir a los medios, publicar declaraciones públicas y presionar al gobierno para que gaste el presupuesto en su totalidad.
- La realización de recomendaciones sobre cómo debe cambiar la asignación del presupuesto para educación del siguiente año.

DESMITIFICACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS

Cuando los gobiernos son abiertos y responsables, hay muchas más opciones de que los fondos se gasten con efectividad y tal como se prometió. Sin embargo, a menudo la información sobre presupuestos puede ser limitada, difícil de encontrar o estar presentada de un modo denso o complejo. Si los ciudadanos no confían en que los presupuestos asignados se gasten adecuadamente, o en que sus impuestos se asignen y gasten adecuadamente, entonces es difícil luchar por más recursos. OSC y sindicatos, especialmente aquellos con sólidas raíces en las comunidades, pueden jugar un papel importante ayudando a abrir el proceso de la creación del presupuesto, desmitificándolo, y haciéndolo más accesible y comprensible para la ciudadanía.

CUADRO 14. DESARROLLAR UNA GUÍA CIUDADANA PARA EL PRESUPUESTO EN EDUCACIÓN

Los informes presupuestarios a menudo son muy largos y están escritos en un lenguaje técnico complicado, lo que puede dificultar el análisis ciudadano – o incluso su comprensión. En algunos países, los gobiernos producen ahora presupuestos simplificados para la ciudadanía, más breves y fáciles de leer. Sin embargo, estos a menudo se centran en el presupuesto nacional y pueden carecer de detalles sobre el presupuesto en educación o sobre el gasto planeado a nivel local y provincial. Un modo útil de hacer más comprensible un presupuesto al público es desarrollar una *guía ciudadana al presupuesto en educación* (Alianza internacional presupuestaria).

Idealmente, el gobierno debería proporcionar información presupuestaria sencilla. Sin embargo, si no está disponible, los activistas en educación pueden producir una sencilla guía al presupuesto educativo como parte del proceso de seguimiento del presupuesto en educación. Éste puede incluir información sobre:

- El ciclo presupuestario;
- Cuánto dinero recibirá el sector educativo y una comparación con otros sectores;
- Cuánto dinero se asigna a los distintos niveles educativos (primaria, secundaria, terciaria, etc.);
- Cuánto dinero se destina a los grupos pobres o marginados;
- Cómo se desembolsa el dinero;
- Quién es responsable del gasto en educación a los diferentes niveles y en cada etapa; y
- Otros asuntos y problemas identificados.

La guía puede presentarse de muchas maneras, desde un simple folleto con imágenes e ilustraciones, a un informe más completo. El desarrollo de dicha guía puede mejorar la experiencia y los conocimientos de una organización en el proceso presupuestario. También ofrece una forma sencilla de compartir con otras organizaciones y ciudadanos implicados en el seguimiento de presupuestos (ya sea como miembros de un equipo de seguimiento presupuestario o como encuestados).

3. SEGUIMIENTO DE PRESUPUESTOS

El seguimiento de presupuestos a menudo implica el monitoreo de desembolsos y gastos presupuestarios a través del sistema. Determina si los recursos asignados por el presupuesto se han entregado a tiempo y se han gastado según el plan. El seguimiento de presupuestos se puede realizar a nivel nacional, estatal, de distrito o institución (p. ej. escuela). Debido a que comprueba los desembolsos a través del sistema, el seguimiento de presupuestos también puede ayudar a identificar una mala gestión o corrupción. Se puede centrar en cómo se ha gastado el presupuesto en educación en general a estos diferentes niveles, o puede examinar un programa o subsector educativo específico (p. ej. educación primaria) en la nación. Las comparaciones entre estados o distrito pueden revelar cómo están implementando los programas, si se reducen las desigualdades y la calidad general de estos programas.

La exploración de discrepancias entre asignaciones presupuestarias (lo que se planea gastar) y el gasto (lo que se gasta realmente) puede revelar ineficiencias, bloqueos, pérdidas o malas capacitaciones del sistema. En la práctica, los presupuestos no siempre se implementan de forma exacta a como se aprobaron por el legislativo; a menudo los niveles de financiación en el presupuesto no se adhieren y los fondos autorizados no se gastan en los propósitos pretendidos.

Puede haber desviaciones como resultado de decisiones políticas conscientes, como reacción a cambios en las condiciones económicas o políticas o debido a desastres. Sin embargo, surgen preocupaciones cuando existen retrasos y grandes diferencias entre los presupuestos asignados y los reales, que no se pueden justificar como reflejo político dentro del contexto.

La sociedad civil y los activistas en educación tienen un papel único que jugar en estos procesos. Ya que las OSC trabajan a diferentes niveles, pueden participar en el seguimiento del gasto presupuestario frente a compromisos a nivel nacional o en la capital, o trabajar a nivel subnacional o local con asuntos provinciales o locales. La mayor parte de los grupos trabajan a nivel provincial o local tratan de monitorear la implementación de presupuestos, influir a oficiales a cargo de la implementación o activar mecanismos locales de supervisión. A nivel escolar, el seguimiento presupuestario del gasto escolar real también puede hacerse en una escuela particular o a través de una muestra de escuelas. Esto puede implicar la comprobación de que los recursos asignados a materiales de aprendizaje y docencia o infraestructuras se han gastado según lo estipulado en el presupuesto, por ejemplo.

Intentar vincular el trabajo nacional y subnacional es complejo y genera varias dificultades, pero idealmente este trabajo se combinará con el análisis de compromisos nacionales y el flujo de dinero, explorando cómo se gasta el dinero y exponiendo pérdidas o malos usos de los fondos (véase el Estudio de caso 11).

ESTUDIO DE CASO 11. EL MONITOREO DEL PRESUPUESTO PRODUJO RESULTADOS EN MALAWI

En Malawi, la Coalición de la sociedad civil por la educación (CSCE) tiene una larga historia de seguimiento de gastos en educación. Como parte del proceso, los miembros del CSCE basados en la comunidad administraron una serie de cuestionarios estándar a profesores y funcionarios de la educación, por todo el país. Los cuestionarios entregados a los profesores en varias escuelas ofrecieron información sobre varios indicadores de rendimiento. El CSCE también recopila datos de asambleas de distrito, oficinas educativas de distrito, oficinas de división, la Unidad de suministros educativos y escuelas de formación docente.

El análisis de los datos del cuestionario se utiliza para producir un informe, que se publica anualmente durante una reunión pública con oficiales ministeriales, parlamentarios, socios de desarrollo y los medios, durante las deliberaciones parlamentarias anuales sobre el presupuesto. Después la coalición celebra reuniones de distrito durante las que los oficiales de las asambleas de distrito, los oficiales educativos de distrito y las organizaciones no gubernamentales y oficiales escolares pueden discutir los resultados y, si es necesario, formular planes de acción para solucionar problemas. A lo largo de los años esto ha ayudado a identificar asuntos relacionados con retrasos en los desembolsos de salarios a los profesores y ha abordado disparidades entre áreas rurales y urbanas. La CSCE ha empleado su creciente influencia para participar en reuniones gubernamentales y grupos de trabajo sobre educación. La coalición

ha utilizado estas experiencias para ampliar la participación de la sociedad civil e influir en la sociedad de Malawi de forma más general, y mejorar su capacidad para el monitoreo y la evaluación.

Fuente: Basado en el estudio de caso de AIP <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Civil-Society-Coalition-for-Quality-Basic-Education-Carries-Out-Public-Expenditure-Tracking-Surveys-in-Malawi.pdf>



Una escuela improvisada bajo un árbol en Lilongwe, Malawi. Imagen cortesía de Kjersti Jahnsen Mowé/ Campaña Mundial por la Educación.

CUADRO 15. SEGUIMIENTO DE LAS PROMESAS REALIZADAS A LA ALIANZA MUNDIAL POR LA EDUCACIÓN

Como se señaló en el Módulo 2, la Alianza Mundial por la Educación (AME) es un importante proveedor de fondos para la educación en muchos países en desarrollo. En 2014, la AME organizó una conferencia a gran escala con el objeto de reestablecer sus recursos para el periodo 2015-2018. En la conferencia se prometió un total de 28.500 millones de dólares; de estos, 26.000 millones provenían de los gobiernos de 27 países en desarrollo que se comprometieron a aumentar su gasto en educación, superando por mucho el objetivo inicial de 16.000 millones de dólares establecidos por la AME como montante interno de recursos. Como parte de estos impactantes y ambiciosos compromisos:

- 21 países prometieron que sus presupuestos para educación igualarían o superarían el 20 % del presupuesto nacional total para 2018.
- 11 de esos países prometieron aumentar sus presupuestos para educación.
- 12 países prometieron asignar al menos el 45 % de los presupuestos para educación a la educación primaria.

Las coaliciones de la sociedad civil y los activistas pueden jugar un importante papel en el monitoreo de promesas y responsabilizar a los gobiernos por los compromisos realizados en 2014. Además, una serie de países en desarrollo no hicieron promesas en el evento de reabastecimiento. Esta labor será especialmente importante en el camino hacia la próxima campaña y el próximo evento de reabastecimiento de la AME, que probablemente tendrá lugar en 2017, y la AME proporcionará a las coaliciones de la sociedad civil herramientas y recursos para aumentar la labor de monitoreo y reivindicación respecto a las promesas a la AME.

COMPRENDER EL CONTEXTO

Antes de embarcarnos en el proceso de seguimiento de presupuestos, es importante que los activistas en educación reflexionen sobre el tipo de seguimiento que quieren realizar, dónde quieren realizarlo y qué programas interesan a su organización.

Para las decisiones que se tomen al respecto, son fundamentales factores como el grado de descentralización en el país, las responsabilidades a los distintos niveles, los desafíos clave a los que se enfrentan y las fortalezas concretas de la organización o red que participan de ellas. El siguiente Ejercicio 16, pretende ayudar en la reflexión durante ese proceso.

EJERCICIO 16. COMPRENDER EL CONTEXTO: MAPEO DE LAS RESPONSABILIDADES DE GASTO EN EDUCACIÓN E IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS

Objeto

Establecer quién es responsable del gasto en educación a los diferentes niveles y comenzar a identificar problemas.

Actividad

Paso 1: Identificar las estructuras de gasto a los diferentes niveles – Diseñe una tabla con las diferentes agencias responsables del gasto del presupuesto en educación y sus roles. A realizar desde el nivel escolar hasta el nacional. Asegúrese de tener claro cómo funciona el trabajo de transferencia y quién es responsable de los desembolsos.

NIVEL	AGENCIA	PAPEL	RESPONSABILIDAD	PROBLEMAS IDENTIFICADOS
Nacional				
Provincial				
Distrito				
Escuela				

Paso 2: Identificar problemas – ¿Conoce algún problema o bloqueo concreto en el sistema que deba ser explorado como parte de su proceso de seguimiento del presupuesto? ¿Hay provincias que tengan problemas para gastar sus asignaciones? ¿Existen rumores sobre mala gestión o corrupción en una agencia o región concretas? Identifique bloqueos u otros problemas que afecten al gasto en educación y añádalos a su tabla.

Durante su proceso de seguimiento del presupuesto: Deberá explorar estas cuestiones en mucho más detalle cuando se embarque en el proceso de seguimiento del presupuesto. Para obtener información sobre los procesos y problemas del gasto en educación, observe los documentos presupuestarios gubernamentales o informes de auditoría, hable con oficiales presupuestario provinciales o de distrito o con el Ministro de Educación. Su capacidad de acceder a información relevante dependerá de que su gobierno tenga una política de apertura de la información, o no. Si no le resulta posible acceder a la información que necesita, su primer paso puede ser presionar al gobierno para que haga más transparente el proceso presupuestario. En muchos aspectos el seguimiento presupuestario consiste en la creación de relaciones, para que esa información se comparta constantemente.

Adaptar el ejercicio a un taller

- Puede utilizar un mapa para realizar este ejercicio de un modo más visual y participativo. Pida a los participantes que creen un gran mapa del país o región y que localicen en el mapa las distintas agencias o individuos responsables del gasto. También pueden marcar en el mapa información sobre vínculos entre los varios actores y los bloqueos.
- De forma alternativa, puede utilizarse un **diagrama chapati** para identificar los distintos actores implicados, sus relaciones entre sí y su poder relativo, así como los bloqueos en el sistema.

SEGUIMIENTO DE LA ENTREGA DE LOS FONDOS DESDE EL CENTRO

Una vez que se ha acordado un presupuesto, el Tesoro Nacional entrega fondos al ministro, departamento o agencia relevante. Las transferencias, que se pueden realizar en pagos trimestrales o mensuales desde un fondo central de ingresos, puede realizarse mediante garantías formales (formularios de autorización gubernamental) que sancionan la entrega de fondos y especifica la línea presupuestaria frente a las que la agencia puede incurrir en gastos.

El periodo de 12 meses durante el cual un presupuesto está en efecto, se denomina año financiero; no necesariamente coincide con el año natural. Durante el curso del año financiero, los oficiales contables o los miembros delegados de su personal, registran los ingresos excepcionales y las transacciones de gastos efectuadas durante el año y esas transacciones registradas desde la base del presupuesto en el año y los informes contables. Al final del año, una vez que se registran las transacciones, el oficial contable prepara las cuentas finales de las operaciones financieras de la entidad para el año.

Así es como trabaja la mayoría de países. La medida en la que se pueda acceder a estos presupuestos dependerá del nivel de transparencia en el sistema. Sin embargo, las buenas prácticas llevan a un gobierno a publicar informes durante el año para su escrutinio y después comparte las cuentas finales en el informe de final de año.

Durante la fase en el año, las OSC pueden ayudar a la ciudadanía a responsabilizar al gobierno (a todos los niveles) para que respondan de:

- La organización de grupos locales de reivindicación presupuestaria para comprender lo que debería llegar a su área o escuela local;
- La medición del impacto de las asignaciones y utilización del presupuesto; y
- La difusión de descubrimientos a lo largo del ciclo presupuestario (no sólo al final durante la auditoría) mediante la interacción con autoridades y proveedores de servicio.

En la fase de auditoría, las OSC pueden ayudar a comprobar que los fondos se gastaron como se planeó, observando los informes de auditoría e identificando áreas de falta de gasto (por programas, a través del sistema o a nivel geográfico).

ESTUDIO DE CASO 12. SEGUIMIENTO DEL PRESUPUESTO COMO HERRAMIENTA PARA ACABAR CON LA CORRUPCIÓN EN MALAWI

El sistema descentralizado de Malawi supone que los fondos para educación básica se desembolsan desde el Tesoro Nacional directamente a las cuentas de distrito, donde se asignan a discreción de las asambleas de distrito. En ausencia de una ley de derecho a la información, el gobierno proporciona poca información sobre el uso de esos fondos. Por lo tanto, la Coalición de la sociedad civil por la educación (CSCE) trabaja con contactos gubernamentales y organizaciones como el Banco Mundial y UNICEF para acceder a información más precisa y traduce los presupuestos nacionales y de distrito de inglés a chichewa, para hacer más accesible el contenido y lo distribuye en las comunidades locales. La coalición también tiene una larga historia de participación en seguimientos de presupuestos y gasto en educación dirigidos por la ciudadanía (véase el Estudio de caso 11).

En 2011, la coalición interactuó con grupos comunitarios conocidos por su seguimiento de presupuestos de educación, para realizar encuestas sorpresa regulares que identificaron que habían desaparecido 5 millones de kwachas (11.500 dólares en ese momento) de un fondo de educación en el distrito de Chitipa. Llevaron el asunto ante el Comisario de distrito, que declaró que había redirigido los fondos a la Oficina de sanidad del distrito – una afirmación que luego se reveló incierta. Los grupos demandaron al Comité del gobierno local, atrayendo la atención de la comunidad sobre el mal uso de los fondos. Como resultado, el Ministerio exigió que se reembolsaran los fondos perdidos a las escuelas, y el Comisario de distrito fue expulsado de su puesto. Después el equipo monitoreó el Fondo de apoyo del distrito a las escuelas, para garantizar que los fondos se devolvían, para beneficio de los 60.000 estudiantes de Chitipa.

Para más información sobre CSCE, visite: www.csecmw.org

SEGUIMIENTO DEL GASTO A TRAVÉS DEL SISTEMA

La mayor parte del gasto en educación se produce a nivel subnacional. Con la creciente descentralización de los presupuestos en educación, cada vez hay más países donde las transferencias financieras se realizan del nivel nacional al provincial, de distrito, local o escolar. Sin embargo, este dinero no siempre llega a la escuela. El seguimiento a través del sistema implica observar a dónde se dirige el dinero y puede emplearse para exponer casos de corrupción o de mala gestión financiera.

Aunque la corrupción puede ser un problema, ocurren muchas más discrepancias debido a la limitada capacidad de absorción de las entidades gubernamentales (p. ej. incapacidad para gastar recursos disponibles de forma efectiva), un mal sistema presupuestario u otros problemas técnicos. Por ejemplo, el propósito pretendido de fondos concretos puede no quedar claro en el presupuesto, mientras que sistemas débiles de información pueden dificultar el monitoreo del flujo de gasto. Una falta de capacidad dentro de un ministerio o a nivel local puede significar que la asignación completa del presupuesto no puede gastarse. Esto puede suceder por varios motivos – un departamento puede carecer de la capacidad para desarrollar un proyecto, o puede haber personal insuficiente para suministrar cierto servicio. Puede haber dinero para libros de texto, pero los procedimientos de abastecimiento pueden ser demasiado largos o unas malas cadenas de suministro pueden dificultar el gasto, por lo que los fondos asignados no pueden gastarse como se pretendió a tiempo. Los fondos no gastados pueden tener que devolverse al Tesoro Nacional al final del año financiero, lo cual puede suponer que en el siguiente ciclo presupuestario se asignen menos fondos. La literatura actual sobre financiación de la educación sugiere que la desviación entre el presupuesto planeado y el gasto real puede ser una de las razones para la débil relación causal entre el gasto informado en las aportaciones a escuelas concretas y los resultados relacionados.

Para que el proceso de seguimiento funcione bien, normalmente necesita implicar la participación a tres niveles: análisis de asignaciones nacionales; identificación de lo bien que se desembolsa a través del sistema al siguiente nivel (p. ej. provincial/regional/estado o distrito); y monitoreo de la entrega a nivel escolar. A nivel nacional es fundamental interactuar directamente con el gobierno y los legisladores, garantizar información precisa y actual sobre los niveles de financiación que deben fluir por el sistema, así como información sobre cuándo se realizan los desembolsos, y dónde se gasta el dinero. Esto puede continuarse a nivel de distrito; p. ej. mediante la interacción con la oficina de educación del distrito y preguntando cuántos fondos llegaron – y para qué escuelas, así como explorar las razones de estos descubrimientos. En algunos casos, pueden no utilizarse grandes cantidades de fondos debido a desembolsos tardíos. Dichos retrasos en ocasiones dejan a los gobiernos locales con muy poco tiempo para implementar los fondos de forma efectiva. Estos fondos se acaban devolviendo al Tesoro. Si no son capaces de cumplir con las fechas, puede perder la financiación completamente el año siguiente. Por lo tanto, es importante mantener el dinero fluyendo y solucionar bloqueos.

En algunos países, las regiones y distritos más pobres pueden tener dificultades a la hora de gastar la cantidad total asignada. Por ejemplo, en India, el gasto por alumno se incrementó como parte de un compromiso renovado con la escolarización primaria, pero algunas de las áreas más pobres no fueron capaces de gastar el dinero. Un ejemplo es Bihar, uno de los estados más pobres de India, donde el gasto por alumno creció en un 27 % entre 2011/12 y 2012/13 en comparación a la media nacional del 5 % en el mismo periodo. Sin embargo, Bihar gastó tan sólo el 38 % de su asignación en 2011/12 en comparación a la media nacional del 62 % gastado (Centro de iniciativa de responsabilidad para la investigación política, 2010). En 2013-14, en Pakistán, la región de Punjab dejó un 9-13 % estimado sin gastar, mientras que Sindh dejó casi el 25 % sin gastar. Estos son sólo algunos ejemplos que demuestran la importancia de la sociedad civil en el monitoreo de los flujos de fondos, la identificación de cuellos de botella y la demanda de acción para rectificar imprecisiones o discrepancias en el gasto y el suministro de compromisos.

ESTUDIO DE CASO 13. MEJORAR LAS CONDICIONES DE LOS PROFESORES EN ÁREAS REMOTAS DE GAMBIA

En 2012, el sindicato de profesores (SPG) y la Cooperativa de crédito para profesores de Gambia (CCPG) revelaron que los profesores de algunas áreas rurales y remotas se veían obligados a recorrer largas distancias, a menudo de varios días en medios de transporte poco seguros, para recoger sus salarios en los bancos asignados. A menudo los pagos se retrasaban. Esto suponía la pérdida de días de trabajo docente y además desmotivaba a los profesores, que rechazaban trabajar en áreas remotas.

Los debates entre el SPG y el gobierno condujeron a la implicación de la CCPG para ayudar a facilitar pagos de salarios más eficientes a los profesores, con una garantía de pago a tiempo. La implicación de la cooperativa de crédito permitió la prefinanciación de salarios cuando el gobierno se retrasaba en su procesamiento, asegurando de

esta forma que los profesores cobraban a tiempo. Además, esto ayudó a descubrir discrepancias en el sistema, p. ej. en el caso de los denominados 'profesores fantasma' que estaban recibiendo salarios. La CCPG también introdujo un nuevo programa de motocicletas que podían utilizar los profesores. Esto proporcionó un medio más seguro de transporte y permitió a los profesores llegar a las áreas remotas de un modo más eficiente. Como resultado, los profesores comenzaron a recibir sus salarios a tiempo, el absentismo se redujo y los profesores se motivaron más a aceptar puestos en escuelas remotas. Este ejemplo también demuestra el papel que pueden tener la sociedad civil y los sindicatos de profesores en su interacción como participantes mutuos y efectivos para el monitoreo y el diálogo que afecta al presupuesto de educación a nivel local.

Fuente: Internacional de la Educación (2015) Teachers Assessing Education For All: Perspectives from the classroom http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/EI_EFA_Assessment_2015.pdf

La garantía de que los fondos se entregan y gastan de forma efectiva a través del sistema, del nivel nacional al local, es un papel vital de las OSC. En países donde las principales decisiones sobre presupuestos educativos se hacen a nivel subnacional (normalmente estatal o regional) debe haber una atención especial al seguimiento del gasto de este nivel hacia abajo.

Los ingresos recaudados a nivel subnacional son un factor creciente en las asignaciones generales del presupuesto. En estos casos, es fundamental garantizar que los activistas en educación hacen un seguimiento completo de los fondos asignados a nivel estatal, mediante transferencias del estado a los cuerpos locales. En muchos casos, una falta de transparencia puede frustrar los intentos de controlar los fondos subnacionales y la cantidad de información disponible puede variar mucho de un área a otra. Abrir el espacio para el seguimiento y la participación en la toma de decisiones a nivel subnacional, es un papel importante de los activistas en educación (sitio Web de AIP).

También debe señalarse que en algunos países el gasto se determina sólo tras la adopción del presupuesto, porque el presupuesto brinda algunos fondos centrales directamente a legisladores o miembros del parlamento que después los asignan según consideren que encajan en su electorado (fondos de electorado). Se ha señalado que esto tiene varios problemas importantes – entre ellos, que entra en conflicto con el papel de los primeros ministros como legisladores y supervisores del presupuesto. En estos casos existe un papel claro de la sociedad civil en el seguimiento de la asignación y gasto de estos fondos (van Zyl, 2010).

En resumen, al interactuar con el presupuesto durante su implementación, la sociedad civil puede identificar los puntos donde los bloqueos están provocando problemas y pueden realizar intervenciones adecuadas.

ESTUDIO DE CASO 14. AUDITORÍAS SOCIALES EN GUATEMALA

En 2002, la organización de investigación y lucha de Guatemala, ASIES, publicó la Gran Campaña Nacional por la Educación o GCNE, que trabajaba con una coalición de 77 organizaciones no gubernamentales de todo el país. Desde entonces, la GCNE ha organizado varias encuestas centradas en la comunidad, o auditorías sociales, para monitorear la implementación de programas escolares públicos, especialmente programas que ofrecen comidas y libros de texto gratis. La GCNE utiliza una metodología científica de

muestra para seleccionar escuelas de todo el país para sus encuestas. Las encuestas se dirigen a profesores, directores, padres y estudiantes, y tratan asuntos como su conocimiento de la existencia de comidas y libros gratis, la adecuación de los presupuestos para estos programas, y su nivel de satisfacción con los programas. Las encuestas han hecho descubrimientos sorprendentes que ayudan a explicar la falta de mejoras en la educación del país. Por ejemplo, una encuesta descubrió que alrededor del 80 % de los directores desconocían el programa de comidas gratis y que aproximadamente el 75 % de las escuelas no recibieron libros de texto para todos los estudiantes.

4. SEGUIMIENTO DEL PRESUPUESTO A NIVEL ESCOLAR

A nivel local, una prioridad importante para las organizaciones de la sociedad civil es el seguimiento de presupuestos en educación, para saber cuánto dinero se supone que debe llegar y cuánto llega realmente a la escuela.

A nivel escolar puede desarrollarse un proceso similar al que se sigue a nivel provincial o de distrito: observar si ha llegado el dinero, cuánto, cuándo, y si es coherente con la información reunida a nivel de distrito. Lamentablemente, en muchos casos las escuelas no reciben fondos hasta mediado el año académico, debido a los lentos desembolsos desde el flujo central. Esto puede suponer que las escuelas estén sin dinero durante parte del año y que de pronto deban gastarlo muy rápido, en cuyo caso puede que no consigan gastarlo adecuadamente. En este caso, una parte clave del trabajo será ayudar a que este proceso sea más rápido y cómodo.

Generar capacitación de los comités de gestión escolar y las asociaciones de padres y profesores, para que entiendan el presupuesto y apoyen su planificación, puede ser de gran ayuda, como también lo es el publicar los presupuestos escolares en los tabloneros de noticias. Las organizaciones de la sociedad civil deben ser las primeras en condenar estafas como los profesores fantasma en las nóminas y deben estar dispuestas a apoyar que se lleve a funcionarios y directores corruptos ante los tribunales. Cuanto más independiente sea el escrutinio del presupuesto, más fácil será argumentar que unas nuevas inversiones en educación llegarían donde se necesitan y supondrían una diferencia. Es importante argumentar al mismo tiempo por medidas que detengan la corrupción y más asignaciones de presupuesto, donde los gobiernos se quedan cortos en los objetivos aceptados para el gasto en educación.



Un aula en malas condiciones en Haití. Imagen cortesía de Kjersti Jahnsen Mowé/ Campaña Mundial por la Educación.

ESTUDIO DE CASO 15. BANGLADESH: FORMAR ANALISTAS DE PRESUPUESTO A NIVEL LOCAL

ActionAid Bangladesh ha realizado labores presupuestarias desde 2001, apoyando a grupos de monitoreo escolar en el desarrollo de planes escolares y presupuestos alternativos, y para crear vínculos con el gobierno para satisfacer las necesidades de los grupos. Se entiende que el presupuesto escolar incluye entradas financieras y no financieras, como profesores y libros de texto, que se presupuestan a nivel central. De este modo, las comunidades pueden discutir el rango de entradas a su escuela. Debido a que los mayores elementos del gasto se gestionan a nivel central, el presupuesto escolar suele ser muy pequeño, formado principalmente por fondos recaudados de padres, y se gasta en entradas adicionales para la escuela, como guardias de seguridad, jardines y mantenimiento de edificios. Por lo tanto, entender el presupuesto simplemente en términos de lo que se gasta a nivel escolar, puede resultar limitador.

El proyecto se desarrolló con el apoyo de analistas presupuestarios a nivel local, formados en el análisis presupuestario, los vínculos entre presupuestos escolares y nacionales y políticas educativas. Comenzando con el análisis del presupuesto familiar (para ilustrar cómo todo el mundo realiza presupuestos en su vida) los analistas presupuestarios locales trabajaron con miembros de la comunidad para examinar los activos de la escuela (calidad de los edificios, profesores, tamaño de las aulas, número de horas de contacto, etc.).

Después se visionó un ejercicio que permitiera a las partes interesadas describir su escuela ideal. Al comparar los activos actuales con las entradas necesarias para su escuela soñada, el grupo pudo identificar dónde estaban las carencias y desarrollar planes para superarlas. A partir de esto, los grupos de monitoreo escolar pudieron preparar planes anuales para la escuela, y solicitar el presupuesto necesario al gobierno local y nacional.

El proyecto tuvo varios niveles de éxito. Un claro beneficio ha sido el relanzamiento de los comités de gestión escolar, y una mucho mayor implicación parental en la escuela. Hay vínculos mucho más sólidos entre padres y profesores, y los padres apoyan más a los profesores, comprenden sus capacidades, conocimientos y compromiso con la educación. Además, hay más concienciación de los vínculos entre pagar impuestos y el derecho a la educación, como ilustra esta cita: "Pagamos impuestos al gobierno. También pagamos impuestos al comprar las necesidades diarias, pero al gobierno no le importa nuestro derecho a la educación... No queremos mucho, pero el gobierno no satisface nuestros requerimientos básicos... el gobierno debe enfatizar, facilitar y garantizar la educación primaria para todos y todas". Sin embargo, un ejemplo de Chitmorom School ilustra las limitaciones del método. Aquí se identificó la necesidad de dos profesores más, pero la política gubernamental de centralizar la contratación y asignación, supuso que estos profesores no pudieran ser contratados.

Fuente: AAI.

CONSEJOS PARA EL SEGUIMIENTO DE PRESUPUESTOS ESCOLARES

El seguimiento de presupuestos se puede realizar a nivel escolar para comprobar si los fondos asignados han llegado a la escuela y se han gastado según el plan, y para identificar las aportaciones financieras realizadas por padres y otros.

Idealmente, debe hacerse de forma participativa con padres, niños y otros participantes clave activamente implicados en el proceso desde el inicio. A continuación se encuentra un planteamiento sencillo de la metodología y una lista con algunas de las preguntas que deben responderse.³¹

³¹ Para una descripción más detallada sobre cómo hacer seguimiento de presupuestos escolares, véase ASPBAE 2010.

CUADRO 16. SEGUIMIENTO DE PRESUPUESTOS A NIVEL ESCOLAR: UNA METODOLOGÍA

1. Reúna el equipo de seguimiento presupuestario. Debería implicar a padres y otras partes interesadas, así como personas con habilidades para el seguimiento de presupuestos y conocimientos sobre el presupuesto concreto que se está estudiando.
2. Decida con quién hablar. Los interlocutores clave puede ser niños, padres, profesores, miembros de APP y CGE, oficiales educativos de distrito, oficiales gubernamentales locales, etc.
3. Utilice una mezcla de métodos de reunión de datos y obtenga la información necesaria. Puede incluir:
 - Revisión de literatura – obtenga y examine documentos y planes presupuestarios clave relacionados con la escuela.
 - Entrevistas – realice entrevistas con individuos como el director de la escuela, que tiene mucha información sobre el presupuesto y el gasto en la escuela.
 - Encuesta – diseñe y realice una sencilla encuesta que pueda utilizarse para reunir información sobre las instalaciones, profesores y estudiantes, presupuesto, gasto, contribuciones de los padres, etc.
 - Debates de grupo focales – reúna un grupo de partes interesadas para explorar un asunto concreto relacionado con la asignación y gasto del presupuesto escolar.

- Talleres – reúna un grupo de partes interesadas para explorar asuntos relacionados con el presupuesto y el gasto escolar en un taller.
- 4. Resuma y valide los descubrimientos y compártalos con las partes interesadas clave.
- 5. Decida qué hacer a continuación, junto con las partes relevantes.

Preguntas para el seguimiento de presupuestos escolares

- ¿Cuál fue el presupuesto gubernamental para educación asignado a la escuela?
- ¿La escuela ha recibido toda la asignación del gobierno que fue presupuestada?
- ¿Qué otras fuentes de financiación ha recibido la escuela?
- ¿Qué fondos se han gastado hasta ahora? ¿Y en qué elementos se han gastado esos fondos?
- ¿La escuela ha preparado un plan anual? ¿El dinero se gastó según el plan?
- ¿La escuela gastó fondos no cubiertos por recursos gubernamentales? Por ejemplo, para electricidad, guardias de seguridad, agua, papel de impresora o de exámenes. Si es así ¿de dónde vienen esos fondos?
- ¿Qué se espera que aporten los padres respecto al coste de la educación?

EL COSTE DE LA EDUCACIÓN 'GRATUITA'

A menudo se espera que los padres realicen importantes aportaciones financieras respecto a la educación de sus hijos. Pueden incluir cobros directos o indirectos como tarifas de uso o de admisión, aportaciones de APP y CGE, libros de texto, tarifas de exámenes, mantenimiento escolar y tarifas de biblioteca. Esto se suma a los costes por viajes, uniformes y comidas, todo lo cual puede limitar la asistencia de los hijos de las familias más pobres. Al observar el presupuesto escolar es importante identificar y considerar los costes que asumen los padres, ya que puede tener un impacto significativo en el derecho a la educación, sobre todo de los niños más jóvenes.³²

³² Para una encuesta detallada que ayude a identificar los costes directos e indirectos de la educación a los padres, véase AAI 2011.

EJERCICIO 17. PLANIFICACIÓN DE SU LABOR DE SEGUIMIENTO PRESUPUESTARIO

Objeto

Prepararse para el seguimiento del presupuesto: definir objetivos y enfoque, identificar socios, recopilar información presupuestaria y decidir la metodología.

Si piensa realizar un ejercicio de seguimiento presupuestario, es importante comenzar identificando lo que quiere hacer y por qué. Este ejercicio le ayudará a explorar sus razones para trabajar en esto, los problemas que quiere abordar y a qué niveles.

Actividad

Paso 1: Seleccione su equipo de seguimiento presupuestario – Reúna un equipo de expertos en seguimiento presupuestario y otros actores clave.

Paso 2: Reúna documentos presupuestarios de fuentes fiables – intente hacerse con documentos presupuestarios nacionales y locales clave en una etapa temprana, ya que querrá recurrir a ellos para identificar asuntos clave y definir sus objetivos y enfoque.

Paso 3: Identifique el problema – en base a su análisis previo del gasto en educación en su país ¿cuál cree que es el problema? ¿Le preocupa que haya falta de gasto en áreas clave, una distribución desigual de los fondos, retrasos en los pagos, o que los fondos asignados no lleguen a las escuelas locales, por ejemplo?

Paso 4: Defina los objetivos de su seguimiento presupuestario – Es fundamental pensar por qué debe realizar este seguimiento y cómo pretende utilizar las pruebas que reúna. ¿Qué quiere descubrir? ¿Qué espera que cambie como resultado de su seguimiento? ¿Espera exponer y eliminar la corrupción en un distrito concreto, por ejemplo? ¿El análisis se utilizará principalmente para la lucha con el gobierno, para concienciar al público o para movilizar comunidades sobre su derecho a la educación?

Paso 5: Decida el enfoque de su seguimiento presupuestario – Existen varios puntos posibles de partida para establecer su agenda de seguimiento presupuestario. Por ejemplo:

- Por grupo de población – p. ej. enfocándose en un área geográfica concreta, en las niñas o en niños con una discapacidad.
- Por programa gubernamental – p. ej. un programa de educación de la primera infancia.
- Por asunto – p. ej. VIH o sida.
- Utilizando documentos políticos como punto de referencia – p. ej. artículos estratégicos de reducción de pobreza.

Paso 6: Decida a qué nivel trabajar – ¿Trabaja a nivel local, provincial o nacional (o una combinación de los tres)? A nivel nacional puede que le interese realizar seguimiento presupuestario de todo un subsector como la educación primaria. A nivel provincial puede implicar el seguimiento para saber si los fondos se han gastado a tiempo y según el plan. Y a nivel local puede querer saber si los fondos comprometidos están llegando a las escuelas y si el dinero se gasta como se estipuló en el presupuesto.

Paso 7: Identificar socios potenciales – Decida si debe trabajar en colaboración con otros. ¿Cuáles son las fortalezas de su organización? ¿Necesita contactar con otros con mejores capacidades o conexiones? ¿Le resultaría de ayuda colaborar con organizaciones que hagan un trabajo similar en otras partes del país o a diferentes niveles (local, regional, nacional)? En base a sus respuestas ¿con qué organizaciones quiere asociarse y cómo contactaría con ellas?

Paso 8: Diseñe su metodología y sus instrumentos de seguimiento presupuestario – La metodología para el seguimiento del presupuesto dependerá de los objetivos de su investigación, el tipo de información requerido, el nivel de acceso a documentos e información presupuestaria, la voluntad gubernamental por compartir información y la disponibilidad de fuentes alternativas de información. A menudo es necesaria una combinación de métodos para el seguimiento efectivo del presupuesto, incluyendo: revisión documental, entrevistas con informadores clave, encuestas, discusiones de grupos focales y observaciones.

Ahora está preparado para comenzar su proceso de seguimiento presupuestario; reunir, analizar y verificar la información, difundiendo sus descubrimientos a partes interesadas clave y acordando los siguientes pasos a dar. Esto incluirá reflexionar sobre cómo puede utilizarse su investigación como parte de su proceso de reivindicación.

Consulte el Cuadro 16 para ver los detalles sobre cómo realizar un seguimiento presupuestario a nivel escolar.

Para más información sobre cómo realizar un seguimiento presupuestario, consulte:

- *Herramientas de vigilancia de la educación, Un paquete de recursos para la investigación y el monitoreo EPT, Seguimiento presupuestario, AAPSEBA, 2010, p. http://www.aspbae.org/sites/default/files/pdf/EdWatch%20Tool%20Kit_3_Budget%20Tracking.pdf.*

Adaptar el ejercicio a un taller

- Es poco probable que puede realizar este ejercicio en un taller. No obstante, si está presente la gente adecuada y tiene tiempo suficiente, podrá realizar la mayoría de pasos.
- Los participantes deben trabajar en grupos y aportar a discusiones en pleno, e identificar los siguientes preparativos necesarios antes de embarcarse en el proceso de seguimiento presupuestario.

MÓDULO 6. UNIRLO TODO: DESARROLLAR UN PLAN DE REIVINDICACIÓN

RESUMEN:

Desarrollar un plan claro de reivindicación con metas y objetivos a largo plazo que ayude a garantizar que su labor es estratégica y dirigida, y que maximiza el impacto de su labor en financiación interna.

En este módulo recorrerá este ciclo de planificación, que cubre las siguientes etapas:

CICLO DE PLANIFICACIÓN DE LA REIVINDICACIÓN



CUANDO ACABE ESTE MÓDULO, LOS LECTORES HABRÁN:

- Decidido su área de enfoque e identificado asuntos clave para la reivindicación de la financiación interna de la educación
- Identificado causas y efectos y posibles soluciones para el tema elegido
- Identificado la meta de su reivindicación
- Establecido sus objetivos SMART
- Identificado la gente a la que debe influir y sus aliados
- Comprendido las oportunidades para la participación en el proceso presupuestario
- Realizado su propio análisis DAFO
- Decidido su mensaje reivindicativo
- Elegido su táctica y comenzado la planificación de la acción

Este módulo pretende actuar como introducción al proceso de planificación de la reivindicación, ofreciendo una visión general de cada una de las etapas clave del proceso. Sin embargo, no es exhaustivo y, dependiendo de su nivel de experiencia, sin duda deberá utilizar uno o más de los excelentes grupos de herramientas para la planificación de la reivindicación, referenciadas al final del módulo. Además, es importante señalar que, aunque seguir los pasos del ciclo reivindicativo propuesto, es útil, probablemente deberá ir adelante y atrás en los pasos, y actualizar algunas áreas según avance en su planificación.

1. IDENTIFICAR Y COMPRENDER EL PROBLEMA

Haber trabajado en uno o más módulos de este juego de herramientas le habrá ayudado a reflexionar sobre qué problemas financieros de la educación quiere abordar en su organización. Puede ser que una de las 4 eSes (partida, tamaño, sensibilidad y escrutinio) o un tema específico dentro de uno de los módulos resuene especialmente con las dificultades que afronta su país, o las áreas de enfoque de su

organización. Esta sección le ayudará a pensarlo en más detalle y a acotar el área específica de reivindicación en la que se puede centrar, comenzando a analizar por qué y cómo hacerlo. Esto supondrá la reflexión sobre el enfoque y capacitación de su organización y el entorno nacional en el que opera.

EJERCICIO 18. DECIDIR SU ÁREA DE ENFOQUE E IDENTIFICAR PROBLEMAS CLAVE

Objeto

Identificar el área prioritaria de su red u organización y los puntos clave para la defensa de la financiación interna para la educación.

Actividad

Paso 1: En base al trabajo que ha hecho hasta ahora, complete la siguiente tabla indicando los puntos clave que son relevantes para su organización o red.

Paso 2: Después de completar la tabla ¿puede identificar un área específica de financiación interna en la que quisiera centrarse en su labor de reivindicación?

ÁREA DE ENFOQUE	¿CUÁLES SON LOS PUNTOS CLAVE (SI LOS HUBIERE) RELACIONADOS CON ESTA ÁREA?	¿ESTÁ YA TRABAJANDO EN ESTA ÁREA? ¿COMO? ¿QUÉ TIPO DE TRABAJO? ¿QUÉ ES LO QUE SABE YA?	¿QUÉ ÁREA ES LA MÁS IMPORTANTE EN SU CONTEXTO? CLASIFIQUELAS DE 1 A 6 (1= MÁS IMPORTANTE).	EN BASE A SUS PREGUNTAS HASTA AHORA. ¿ES ESTA UN ÁREA PRIORITARIA DE TRABAJO EN SU PAÍS? SI ES ASÍ ¿POR QUÉ?
PARTIDA DEL PRESUPUESTO – Comprender el presupuesto de su país y luchar por una partida mayor para la educación.				
TAMAÑO DEL PRESUPUESTO – Comprender los asuntos fiscales de su país y luchar por el aumento del tamaño general del presupuesto.				
SENSIBILIDAD DEL PRESUPUESTO – Analizar el presupuesto educativo y luchar por un mayor enfoque en la equidad, calidad e inclusión.				
ESCRUTINIO DEL PRESUPUESTO – Aprender a realizar el seguimiento de los presupuestos y a ‘seguir el dinero’ para mejorar la responsabilidad.				

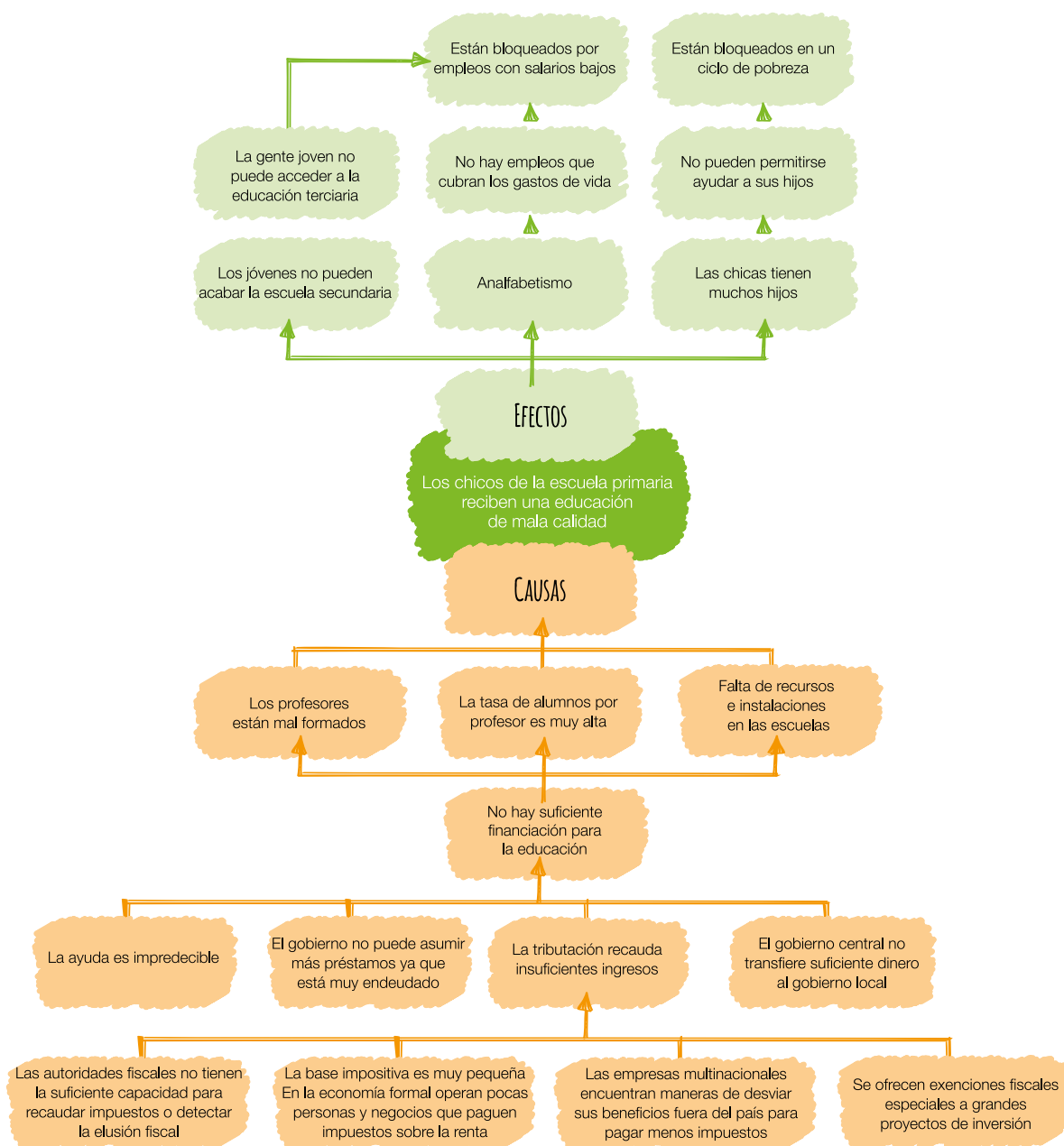
Adaptar el ejercicio a un taller

- Cree una versión grande la tabla en un rotafolio.
- Haga que los participantes discutan sus puntuaciones en pequeños grupos, escribiendo sus comentarios en hojas post-it.
- Después los participantes deben añadir sus marcadores y comentarios a la tabla, utilizando pegatinas de colores para los marcadores y hojas post-it para los comentarios.
- Debatan en pleno, especialmente allá donde haya áreas de desacuerdo, y finalice la tabla.
- en base a la tabla, cada participante identifica el área de financiación interna en la que quisieran enfocar su labor de reivindicación.

Después de identificar el punto en el que se quiere centrar, es fundamental garantizar una sólida comprensión del contexto. Esto requiere de un análisis más enfocado en las dificultades específicas y áreas problemáticas que existen dentro del entorno en el que trabaja y que afecta a su tema de enfoque.

Un punto de partida útil puede ser realizar un análisis de **Árbol de problema** para explorar el problema, identificando las causas subyacentes y los efectos.

EJEMPLO: UN ÁRBOL PROBLEMA QUE EXPLORE ASUNTOS FISCALES Y DE EDUCACIÓN



Este diagrama se basa en ilustraciones de Christian Aid/SOMO 2011.

EJERCICIO 19. REALIZAR SU PROPIO ANÁLISIS DE ÁRBOL DE PROBLEMA

Objeto

Identificar causas enraizadas y efectos para el problema identificado

Actividad

Realizar un análisis de **Árbol problema** le ayudará a identificar las causas (raíces) de un problema y las consecuencias (ramas) del asunto en cuestión (tronco). El ejercicio puede revelar varias causas raíz de un problema, por lo que **es importante priorizar**.

Paso 1: Dibuje un tronco de árbol y escriba en el tronco el **asunto/problema** que está investigando.

Paso 2: Añada **raíces**, que representan las **causas** del problema. Algunas raíces están más cerca de la superficie: son los factores más obvios que contribuyen al problema. Pero ¿qué provoca esos factores? Cuanto más profundice, más causas descubrirá.

Paso 3: Añada **ramas** que representan los **efectos** del problema. Algunas ramas crecen directamente desde el tronco; son los efectos más inmediatos del problema. De cada rama pueden salir otras ramas, que muestran cómo puede contribuir el problema con un rango de efectos indirectos y a largo plazo.

Paso 4: En base a este análisis ¿cuál es el problema concreto que quiere abordar?

Adaptar el ejercicio a un taller

- Siga los pasos anteriores utilizando tarjetas o notas post-it para escribir las causas y efectos. De este modo, se puede mover y eliminar con facilidad, por lo que habrá más espacio para el desacuerdo, la discusión y la negociación, y el árbol podrá ser co-creado gradualmente tomando en cuenta los puntos de vista de todos.

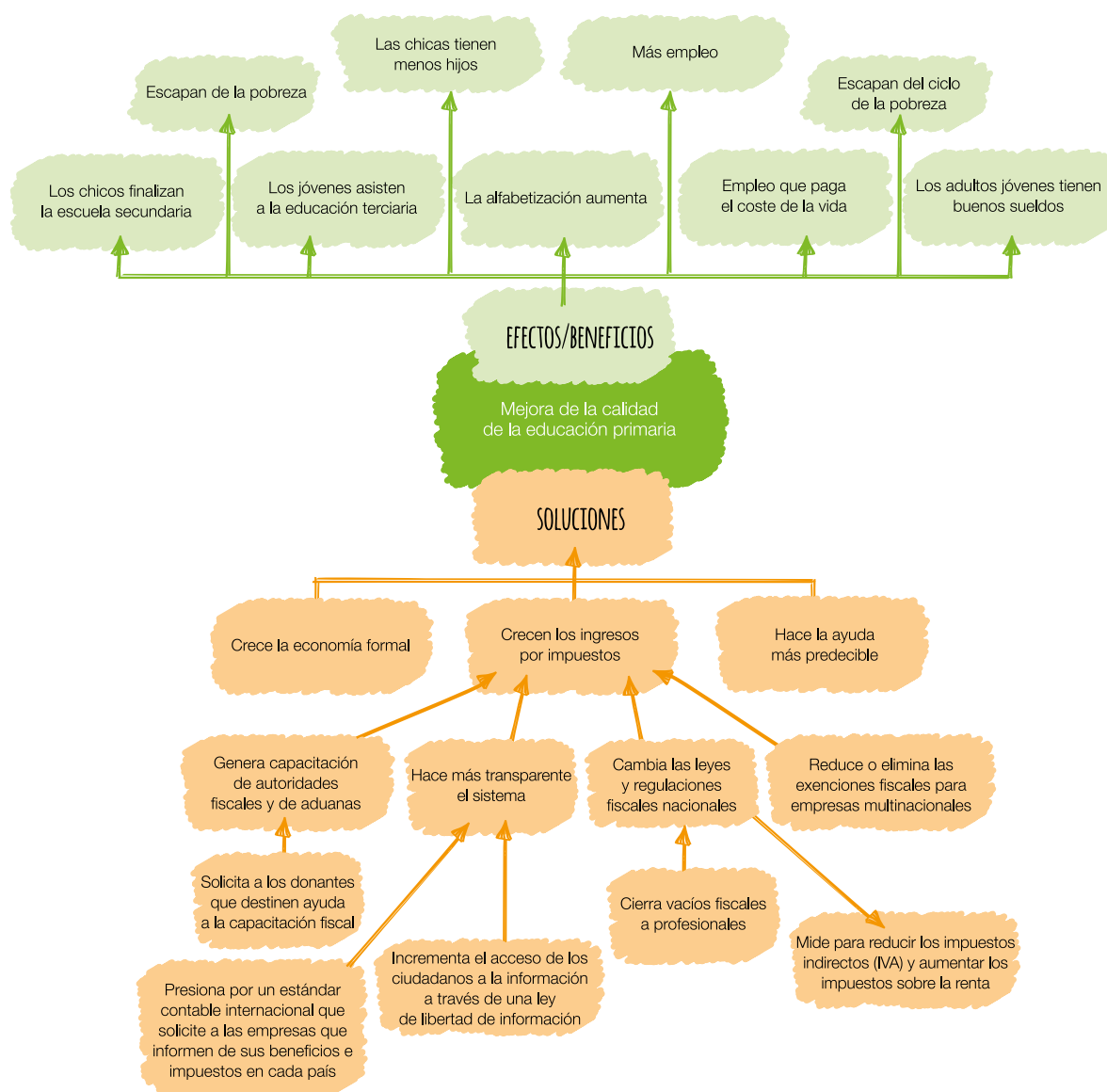


Niños de la escuela participando en actividades de campaña en Perú.
Imagen cortesía de Campaña Peruana por el Derecho a la Educación (CPDE).

Después de identificar el problema específico que quiere abordar, deberá planificar cómo hacerlo y lograr el cambio mediante su labor

de reivindicación. Aquí un análisis de **Árbol Solución** puede ser útil para identificar posibles soluciones a corto y largo plazo a un problema.

EJEMPLO: UN ÁRBOL SOLUCIÓN QUE ILUSTRÁ PROBLEMAS DE IMPUESTOS Y EDUCACIÓN



Este diagrama se basa en ilustraciones de Christian Aid/SOMO 2011.

EJERCICIO 20. REALIZAR SU PROPIO ANÁLISIS DE ÁRBOL SOLUCIÓN

Objeto

Explorar posibles soluciones al problema identificado.

Actividad

Este ejercicio seguirá a su análisis del Árbol problema, para que pueda identificar soluciones que responden a su problema identificado.

Paso 1: Dibuje un tronco de árbol en un rotafolio. El tronco representa lo que querría que fuera cierta situación en el futuro.

Paso 2: Añada raíces. Representan las posibles soluciones o métodos para lograr la situación futura deseada. Las soluciones deben relacionarse con las causas principales del problema, como se indican en las raíces de su árbol problema. Las raíces que están más cerca de la superficie son las que más contribuirán a la mejora directa de la situación. Las soluciones también pueden reforzarse entre sí.

Paso 3: Dibuje las ramas. Representan los efectos de la situación mejorada. Algunas ramas crecen directamente desde el tronco: son los efectos más inmediatos. Las ramas más largas se utilizan para representar los efectos a largo plazo de la situación mejorada.

Nota: Puede añadir algunas de las ramas primero, desarrollando la situación que quiere ver para después identificar algunas de las acciones que pueden ayudarle a llegar a esa situación.

Adaptar el ejercicio a un taller

- Siga los pasos anteriores utilizando tarjetas o notas post-it para escribir las soluciones y los efectos. De este modo, se puede mover y eliminar con facilidad, por lo que habrá más espacio para el desacuerdo, la discusión y la negociación, y el árbol podrá ser co-creado gradualmente tomando en cuenta los puntos de vista de todos.

Las soluciones identificadas en el Árbol Solución le ayudarán a definir el método para abordar sus problemas y lograr los cambios que busca. También deberá tener en cuenta el contexto externo en el que opera, como quién toma decisiones, qué políticas hay en marcha, de dónde obtiene el gobierno sus fondos para implementar sus planes y programas, infraestructuras, cómo es la economía, qué grupos de la sociedad son los más marginados, etc. Hay varias herramientas que puede utilizar, como el **análisis PESTLM** (Womankind, 2016) que le ayudará a plasmar las fuerzas externas (positivas y negativas) que pueden impactar en su labor de reivindicación, incluyendo:

- **Política:** cuerpos relevantes de toma de decisiones, cambios en el gobierno, inestabilidad política, etc.
- **Económicas:** niveles de pobreza y desigualdad, situación y tendencias económicas nacionales, etc.
- **Sociales:** factores étnicos y religiosos, estadísticas educativas, tasas de empleo, asuntos de sanidad, etc.
- **Tecnológicas:** desarrollo tecnológico, acceso a Internet, comunicaciones, etc.
- **Legales:** legislación actual y futura, cuerpos reguladores y sus procesos, etc.
- **Medioambiental:** desastres naturales y riesgos, etc.

2. ESTABLECER SU META Y OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

El análisis anterior le ayudará a definir su meta a largo plazo y los objetivos estratégicos específicos para su labor de lucha por la financiación de la educación. Esto es fundamental para saber por qué lucha y lo que quiere lograr concretamente,

con su campaña. Su meta debe basarse en los principios y visión de su organización, que fortalecerá la inspiración y el compromiso de la gente para trabajar juntos para lograrla. Sus objetivos deberán ser más concretos y específicos.

EJERCICIO 21. IDENTIFICAR LA META DE SU REIVINDICACIÓN

Objeto

Identificar la meta de la defensa de la financiación de la educación a largo plazo de su organización.

Actividad

Para aclarar su meta general a largo plazo, reflexione y responda a las siguientes preguntas:

- 1) ¿Cuál es el problema principal que ha identificado?
- 2) ¿Qué quiere cambiar a largo plazo?
- 3) ¿Cuál es su meta general?

Adaptar el ejercicio a un taller

- Discuta las preguntas anteriores en pequeños grupos.
- Comparta y finalice sus respuestas en pleno.
- La sesión plenaria le ayudará a considerar nuevos aspectos en los que no ha pensado antes y, por lo tanto, le ayudará a dar más forma a su meta.

Tras definir su meta, estará listo para definir sus objetivos a corto y largo plazo. Un objetivo es el **cambio específico que quiere ver, que hará progresar hacia la meta final.** Un objetivo a largo plazo a menudo se centrará

en el cambio de políticas o prácticas, mientras que los objetivos a corto plazo pueden centrarse en concienciar o incluir un asunto en la agenda.

EJERCICIO 22. ESTABLECER SUS OBJETIVOS SMART

Objeto

Identificar objetivos SMART para su estrategia de reivindicación.

Actividad

Para que los objetivos sean efectivos, deben ser **SMART** (inteligentes):

- **Específicos (Specific):** deben señalar claramente el cambio concreto que quiere lograr.
- **Medibles:** debe ser capaz de medir si se logran los objetivos o no.
- **Alcanzables:** ¿puede lograr los objetivos con los recursos que tiene? Piense en la capacidad del personal y el presupuesto.
- **Realistas:** ¿los objetivos son realistas? ¿Pueden lograrse en el tiempo establecido?
- **acotados en el Tiempo:** ¿cuándo quiere lograr los objetivos establecidos? Planifique un calendario con el momento en que deben hacerse las cosas para lograr cada objetivo. Esto también afectará al calendario de su labor de reivindicación.

Con esto en mente, establezca dos objetivos SMART, uno a corto plazo y otro a largo plazo, que le guíen con su estrategia de reivindicación.

Objetivo a corto plazo:

Objetivo a largo plazo:

3. IDENTIFICAR SUS OBJETIVOS Y ALIADOS

Para desarrollar su estrategia de reivindicación, debe identificar a las personas con poder que pueden ayudarle a lograr el cambio que quiere, incluyendo:

- Personas que toman decisiones sobre las que debe influir (objetivos primarios)
- Personas con influencia sobre quienes toman decisiones, algunos de los cuales pueden ser aliados (objetivos secundarios)

- electorado, personas directamente afectadas por la situación
- aliados, aquellos que comparten sus metas y pueden ayudar con su plan
- Oponentes, personas que intentarán bloquear el cambio que busca

Un mapa de poder le ayudará a identificar sus objetivos, así como un grupo más amplio de partes interesadas, incluyendo aliados y oponentes potenciales.

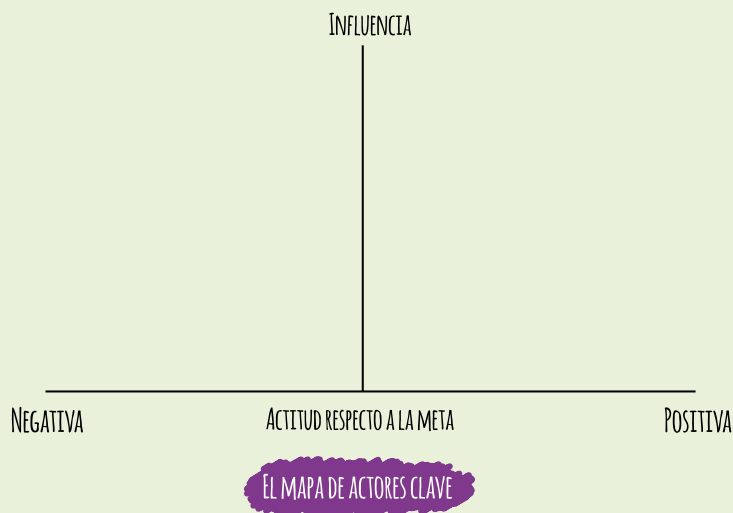
EJERCICIO 23. UTILIZAR UN MAPA DE PODER PARA IDENTIFICAR PERSONAS A LAS QUE DEBE INFLUIR Y A SUS ALIADOS

Objeto

Identificar las organizaciones y las personas con las que debe interactuar para lograr sus resultados deseados.

Pueden incluir:

- Su propia coalición/grupo
- Otros grupos comunitarios
- Sindicatos
- Gobierno local
- Gobierno estatal (¿qué departamentos o ministerios?)
- Gobierno federal (¿qué departamentos o ministerios?)
- Medios locales, regionales y nacionales
- Cuerpos regionales e internacionales (p. ej. redes fiscales y cuerpos de la ONU)
- Expertos, académicos
- Jóvenes
- La industria



Actividad

El nivel de influencia y actitudes de cada uno de los actores clave pueden analizarse utilizando un **mapa de poder**. Se trata de una matriz con ejes horizontales y verticales (ver más arriba). El **eje vertical** indica el nivel de influencia o poder que tiene cada persona/organización para ayudarle a lograr su meta. Aquellos con más poder o influencia se colocan en la parte superior del eje. El eje horizontal indica si las personas/grupos apoyan o se oponen a sus objetivos concretos. Los que más se oponen a sus cambios deseados se colocan a la izquierda, y aquellos que apoyan sus objetivos se colocan a la derecha.

Paso 1: Identificar la organización o individuo que más influencia tenga en términos de lograr su resultado deseado (su meta). Colóquelos en el mapa de poder, según la influencia y el apoyo a sus metas.

Paso 2: Coloque a otros individuos/organizaciones en el mapa de poder. Considere el poder relativo de los actores de su reivindicación. ¿Quién está más cerca de quienes toman las decisiones clave? Muévalos si lo requiere.

Paso 3: Cuando su mapa está completo, identifique las dos o tres localizaciones en el mapa donde considere que su reivindicación tendrá la mayor influencia. ¿Hay personas u organizaciones con poder y a las que podría influir con éxito o con los que crear relaciones estratégicas?

Paso 4: ¿Quiénes son los aliados estratégicos (con los que comparte valores comunes y una base a largo plazo para la labor conjunta) y aliados tácticos (que sólo pueden ser aliados fiables durante la campaña o un aspecto concreto de la misma)? ¿Qué pueden ofrecer al trabajo? ¿Cuál es su experiencia o fortaleza (p. ej. movilización, cobertura nacional, recopilación de datos, conocimiento de los temas)?

4. IDENTIFICAR MOMENTOS Y OPORTUNIDADES CLAVE

Una vez que haya identificado el enfoque de su reivindicación, es importante garantizar que comprende los espacios del proceso presupuestario para influir en el cambio. El siguiente ejercicio le ayudará a hacerlo.

EJERCICIO 24. COMPRENDER OPORTUNIDADES PARA LA PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO

Objeto

Identificar los momentos clave y los aliados para la participación en el proceso presupuestario.

Los procesos de desarrollo político varían de un país a otro, dependiendo de la forma de gobierno, los actores clave en el proceso presupuestario y otros factores. En consecuencia, las estrategias para influir en el proceso político también varían. Para realizar una reivindicación presupuestaria efectiva, las cosas más importantes que considerar son:

1. **Oportunidad:** comprender los momentos adecuados para presionar a quienes toman decisiones e influir en sus decisiones.
2. **A quién influir y con quién trabajar:** comprender con quién trabajar para lograr los cambios que busca.

Actividad

Con estos dos puntos en mente, complete la siguiente tabla para plasmar las oportunidades de influir (cuándo y cómo) que existen en los procesos presupuestarios de su país. Utilice el diagrama del Ciclo presupuestario en el Informe de fundamentos presupuestarios, como apoyo en este ejercicio.

Señale las etapas clave del proceso presupuestario en su país, incluyendo fechas.	
¿Qué espacios existen para la participación de OSC/sindicatos en cada una de estas etapas?	
¿Cuánto trabajo previo ha realizado su coalición/red en las diferentes etapas del ciclo presupuestario?	
¿Quiénes son sus aliados?	
¿Son grupos (p. ej. algunos parlamentarios) que apoyan su causa? Si es así ¿quiénes son?	

Adaptar el ejercicio a un taller

- En pequeños grupos o en pleno, escriba cada etapa del ciclo presupuestario en una tarjeta y ordene las tarjetas, creando su ciclo presupuestario. Escriba los nombres de los meses en los lugares adecuados.
- Para cada etapa del ciclo presupuestario, pida a los participantes que anoten en post-it los espacios existentes para la participación de OSC/sindicatos. Utilice un post-it por espacio y colóquelos en las etapas adecuadas del ciclo presupuestario.
- En sus grupos o en pleno, discuta los posibles aliados que puede tener en el proceso y escríbalos en notas de post-it (idealmente de color diferente a los usados previamente). Si descubre que alguno de estos aliados corresponde a una etapa particular del ciclo presupuestario, puede colocarlos adecuadamente, de lo contrario, colóquelos en el centro de la imagen.
- Una vez que haya añadido a sus aliados principales, también puede unir grupos afines a su visual.
- Revise y discuta en pleno.

5. EVALUAR SUS RECURSOS

Como parte del proceso de planificación de la reivindicación, deberá realizar un análisis del entorno externo y de sus recursos (personas, habilidades, conocimiento y presupuesto), por ejemplo, mediante un análisis DAFO (Debilidades/Amenazas/Fortalezas/Oportunidades).

EJERCICIO 25. REALIZAR SU PROPIO ANÁLISIS DAFO

Objeto

Evaluar los factores internos y externos que puede ayudar o entorpecer su labor de reivindicación.

Actividad

Se puede utilizar un análisis DAFO para evaluar los factores internos y externos que pueden ayudar o entorpecer su labor de reivindicación permitiéndole refinar sus metas, objetivos y actividades. Algunas de las fortalezas internas pueden contrarrestar las amenazas externas y algunas de las oportunidades externas pueden mitigar las debilidades.

Complete la siguiente tabla con una tormenta de ideas sobre factores externos e internos que pueden tener un impacto en su estrategia de reivindicación:

1. Pensando en su capacidad y sus recursos internos, identifique las 2-3 fortalezas y debilidades más importantes.
2. Pensando en la situación externa, identifique las 2-3 oportunidades y amenazas más importantes.
3. Clasifique por importancia en su estrategia, en una escala de 1 a 5 (1 = muy importante).
4. Señale las implicaciones del análisis DAFO para su estrategia de reivindicación, considerando las siguientes preguntas:
 - ¿Cómo podemos aprovechar nuestras fortalezas para hacer avanzar nuestra estrategia?
 - ¿Qué debemos incluir en nuestra estrategia para minimizar nuestras debilidades?
 - ¿Qué debe incluirse en nuestra estrategia para aprovechar bien las oportunidades?
 - ¿Qué debemos hacer para reducir el impacto de las amenazas?

	POSITIVO	NEGATIVO
INTERNO	<p>Fortalezas (Habilidades o recursos útiles que pueden ayudar a lograr sus metas).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortaleza: • Puntuación: <ul style="list-style-type: none"> • Fortaleza: • Puntuación: 	<p>Debilidad (Una falta de habilidades o recursos internos que pueden evitar que logre sus metas).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Debilidad: • Puntuación: <ul style="list-style-type: none"> • Debilidad: • Puntuación:
EXTERNO	<p>Oportunidades (Factores externos a su organización que pueden ayudarle a lograr sus metas).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Oportunidad: • Puntuación: <ul style="list-style-type: none"> • Oportunidad: • Puntuación: 	<p>Amenazas (Factores externos a su organización que pueden evitar que logre sus metas).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Amenaza: • Puntuación: <ul style="list-style-type: none"> • Amenaza: • Puntuación:

Adaptar el ejercicio a un taller

- Siga los pasos anteriores, pero utilice notas post-it o tarjetas para escribir las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas. De este modo, se puede mover y eliminar con facilidad, por lo que habrá más espacio para el desacuerdo, la discusión y la negociación, y el árbol podrá ser co-creado gradualmente tomando en cuenta los puntos de vista de todos.

6. DECIDIR SU MENSAJE Y SU ESTRATEGIA

Una vez que haya acordado sus objetivos de reivindicación y objetivos clave, deberá acordar su mensaje o 'pregunta', subrayando el cambio que desea lograr. Su 'pregunta' de reivindicación se

desarrollará a partir de las recomendaciones que surjan de su investigación de financiación de la educación. Idealmente, tendrá uno o dos mensajes relevantes para todas las partes interesadas. Otros mensajes más específicos se pueden decidir más tarde para cada uno de sus objetivos clave.

EJERCICIO 26. DECIDIR SU MENSAJE DE REIVINDICACIÓN

Objeto

Acordar un mensaje claro para su labor de lucha por la financiación de la educación.

Actividad

Recuerde los objetivos clave identificados al inicio de este módulo:

- ¿Cuál es el cambio que quiere (su objetivo de reivindicación)?
- ¿Qué pruebas ha reunido sobre el problema y la solución?
- ¿Quién puede ayudarlo a lograr el cambio que desea (objetivos clave)?

En base a estos ¿cuál es el mensaje que desea enviar?

RECUERDE – Un buen mensaje es sencillo, se centra en la solución, es práctico y razonable, se basa en pruebas, es adecuado para la audiencia y personal. **Piense en: ¿Por qué les debe importar? ¿Qué puede cambiar? ¿Qué pueden hacer**

También es importante pensar en los diferentes métodos necesarios para las diferentes audiencias:

Un informe completo es útil para usted y su equipo, y pueden utilizarlo aquellos interesados e implicados. Debe incluir:

- El problema y el modo de cambiarlo.
- Pruebas.
- La razón por la que el cambio es importante.
- Lo que se ha hecho y lo que puede hacerse para que haya cambio.
- Las acciones específicas que deben llevarse a cabo.

Un breve mensaje para que se difunda rápido (en menos de un minuto) a personas que pueden estar interesadas. Incluya:

- El problema y el modo de cambiarlo.
- Lo que quiere de la persona con la que habla.

Mensajes adaptados para sus audiencias específicas. Encuentre formas de vincular los intereses de las personas a las que quiere influir.

Adaptar la actividad a un taller

- Además del anterior ejercicio puede utilizar los roles en el grupo para explorar los diferentes mensajes y su impacto.
- En pequeños grupos, los participantes deciden sobre el mensaje de reivindicación.
- Uno de los miembros del grupo juega el papel de ministro de educación, por ejemplo, y otro el papel de un activista que intenta presentar el mensaje de la forma más clara y persuasiva posible.
- Para mayor diversión, se puede hacer al estilo de 'conversación de ascensor', en la que el activista tiene sólo 60 segundos para convencer al ministro.
- Repita el ejercicio con diferentes personajes, adaptando su mensaje en consecuencia.

Los distintos mensajes elegidos por los distintos grupos deben anotarse. Después los participantes deben votar el mejor o quizá combinar elementos de dos o más mensajes para crear el mensaje final.

Adaptado de Herramientas de reivindicación: La educación que queremos (Plan International, 2014)

Cada plan de reivindicación será diferente, pero la mayoría contendrá una combinación de las siguientes estrategias:

- **Investigación:** utilizando las investigaciones existentes, contactando con instituciones investigadoras o realizando investigaciones participativas/dirigidas por la ciudadanía para encontrar evidencias para su campaña (véanse los módulos previos).
- **Presión:** trabajando con colaciones defensoras de derechos para influir en quienes toman las decisiones sobre un asunto concreto para lograr el cambio político. Puede hacerse compartiendo puntos de vista en una consulta con el gobierno, participando en conferencias y reuniones públicas, participando en reuniones cara a cara o en comunicaciones por escrito o por teléfono. Cualquier estrategia de presión debe estar respaldada por una profunda investigación. Es importante que el activista conozca el tema y tenga claro cuál es el objetivo y cómo llegar a él. La presión puede resultar en una mejora de la legislación y en una aplicación más efectiva. Al contrario que las campañas, que pretenden llegar a un gran número de activistas o el público general, la presión pretende llegar a un pequeño número de tomadores de decisiones clave sobre un tema concreto. La presión no sólo se realiza a nivel nacional. Por ejemplo, a nivel de comunidad local, los miembros pueden presionar a representantes del gobierno local para que apoyen sus llamamientos por el cambio político.
- **Campañas y movilización:** dirigirse al público y las comunidades en general para concienciar, darles poder, fortalecer su participación sobre un tema importante para ellos y trabajar juntos para presionar a quienes toman las decisiones para lograr el cambio. Entre las tácticas de campaña se incluyen las marchas, las charlas y exhibiciones públicas, las escenificaciones de alto nivel, las actuaciones musicales o teatrales, las reuniones públicas, la acción directa no violenta, las charlas y representaciones, las peticiones, la interacción con social media.
- **Comunicaciones de masa:** utilizar los medios para concienciar y cambiar las actitudes. Utilizar los medios puede ser un modo efectivo de lograr que se oigan sus voces, generar apoyo a un caso o presionar a quienes tienen el poder, para lograr el cambio. Para lograr un impacto, es importante tener claro las audiencias objetivo, por qué quiere llegar a ellas y qué canales o medios son los más adecuados en cada caso. Las redes móviles o sociales serán la clave para algunas audiencias, pero la redacción de cartas, la radio o la televisión podrá llegar a otros.



Niños de la escuela elevan sus paraguas para simbolizar la protección que la educación puede ofrecer a los niños que huyen de conflictos, en España, 2016. Imagen cortesía de la Campaña Mundial por a la Educación España.

EJERCICIO 27. ELEGIR SUS TÁCTICAS Y PLANIFICAR PARA LA ACCIÓN

Objeto

Reflexionar sobre las acciones que debe llevar a cabo para lograr el cambio que desea. ¿Qué combinación de presión, campañas y labor con medios de masas será necesaria?

Actividad

Reflexione sobre lo que debe hacerse para lograr su objetivo:

Paso 1: Escriba su objetivo en un papel.

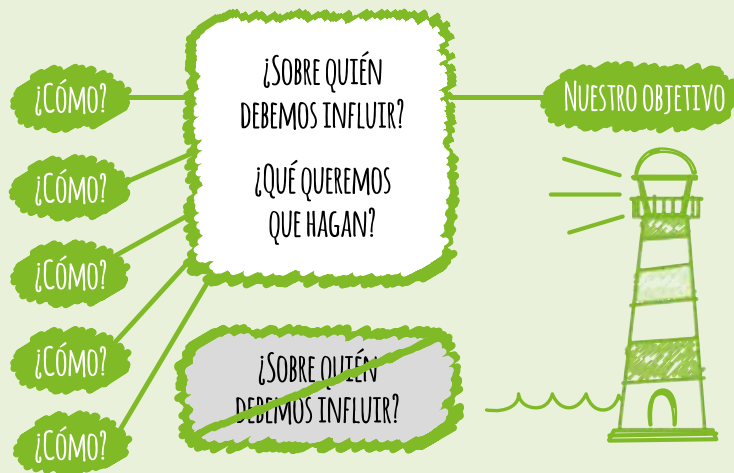
Paso 2: Piense en lo que debe suceder para que se logre el objetivo. Escriba cada respuesta y colóquelas a la izquierda del objetivo. Esos son sus resultados.

Paso 3: Piense en a quién debe influir para lograr sus resultados. ¿Cómo podría influir sobre ellos? ¿Qué acciones debe realizar? Colóquelas a la izquierda de sus resultados.

Paso 4: Continúe el proceso hasta que tenga un mapa detallado de las diferentes rutas que puede seguir.

Paso 5: ¿Cuáles de estas rutas piensa que pueden ser las más efectivas y realistas?

Paso 6: Ahora puede añadir un calendario – trabaje hacia atrás desde su objetivo – ¿qué tiene que pasar y cuándo?



Paso 7: Una vez que haya completado su diagrama, puede utilizar esta información para completar su plan de reivindicación que puede tener este aspecto:

Objetivo:

RESULTADO	ACCIÓN	POR QUIÉN	PARA CUÁNDO	RECURSOS NECESARIOS	RIESGOS

Adaptar la actividad a un taller

- Siga los pasos anteriores, pero utilice grandes hojas de papel o tarjetas para anotar cada resultado y acción. De este modo, se puede mover y eliminar con facilidad, por lo que habrá más espacio para el desacuerdo, la discusión y la negociación, y el diagrama podrá ser co-creado gradualmente tomando en cuenta los puntos de vista de todos.
- Se pueden mover las mismas tarjetas para crear la matriz. Añada nuevas tarjetas para personas, fechas, recursos, etc.

Adaptado de *Herramientas de reivindicación: La educación que queremos (Plan Internacional, 2014)*

7. DESARROLLAR UN MARCO DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

Es importante desarrollar un marco de monitoreo y evaluación como parte de su plan de reivindicación, con objetivos, resultados, indicadores e información de base, claros. Esto garantizará que puede:

- aprender de la experiencia
- adaptar los planes para responder a los eventos
- mejorar la efectividad de su labor futura
- ser responsable ante comunidades y otros actores
- informar a financiadores y socios
- compartir los aprendizajes con otras organizaciones
- garantizar que los recursos se emplean con efectividad.

La revisión del éxito de la reivindicación puede ser especialmente difícil. A menudo los resultados son intangibles, los tiempos largos y las causas para los cambios políticos pueden no estar claras y ser difíciles de atribuir a una organización concreta. Hay tres etapas diferentes para el cambio político efectivo y su monitoreo y evaluación deberá evaluar el progreso de las tres:

1. Situar el asunto en la agenda
2. Lograr el cambio político
3. Lograr el cambio en la práctica

EJERCICIO 28. REFLEXIONAR SOBRE LA INFORMACIÓN QUE DEBE MONITOREAR

Objeto

Identificar la información a monitorear durante el proceso de reivindicación.

Actividad

Elabore una lista con la información que considere que debe monitorear durante el curso de su labor de reivindicación. Puede incluir:

- el registro de actividades que se han implementado
- el registro de reuniones de presión y comunicaciones con los objetivos
- comunicaciones relevantes recibidas
- uso de materiales, informes, argumentos, etc. de reivindicación.
- el desarrollo de la coalición
- el desarrollo de los socios (p. ej. capacitación)
- los materiales de reivindicación producidos y distribuidos
- participaciones de charlas públicas sobre el asunto
- monitoreo de los medios (notas de prensa enviadas, cobertura mediática, etc.)
- campañas de masas eventos o actividades, p. ej. peticiones
- cualquier cambio en las acciones, opiniones o actitudes de su objetivo
- cualquier cambio político en su tema.

Para cada tipo de información de su lista, identifique la posible fuente de información. Puede incluir informes, encuestas, formularios de evaluación, estadísticas, observaciones, consultas, auditorías, medios de comunicación.



Jóvenes en Etiopía en campaña por las oportunidades de aprendizaje de por vida. Imagen cortesía de la Basic Education Network Ethiopia (BEN-E).

8. AVANZAR

El propósito de este módulo ha sido unir todo lo que ha aprendido a lo largo del juego de herramientas financieras, para que se enfoque sobre un problema concreto y comience a reflexionar sobre cómo elaborar su estrategia de reivindicación.

En base al ciclo de planificación de la reivindicación al inicio de este módulo y al trabajo realizado durante los varios ejercicios, debería estar ahora en posición de desarrollar una estrategia concreta incluyendo los siguientes elementos:

- Meta y objetivos
- Personas sobre las que quiere influir – objetivos, aliados y oponentes
- Mensajes y métodos de reivindicación
- Plan de actividades incluyendo calendario, responsabilidades, presupuesto y recursos necesarios
- Riesgos y cómo mitigarlos
- Marco de monitoreo y evaluación



El fondo de la quinta Asamblea Mundial de la Campaña Mundial por la Educación, 2015. Imagen cortesía de David Philip/Campaña Mundial por la Educación.

BIBLIOGRAFÍA

ActionAid y Internacional de la Educación. (2009). *Herramientas para la financiación de la educación*. http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/toolkit_on_education_financing.pdf

ActionAid y Red de justicia fiscal de África. (2012, abril). *Competencia fiscal en el este de África: ¿Una carrera hacia el fondo?* http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/eac_report.pdf

ActionAid y Red de justicia fiscal de África. (2015, julio). *El regalo de África Occidental: Uso y abuso de los incentivos fiscales corporativos en ECOWAS*. http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/the_west_african_giveaway_2.pdf

ActionAid. (2007, abril). *Enfrentar las contradicciones del FMI, nóminas y el caso de los profesores*. http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/aaconf_contradictions_final2.pdf

ActionAid. (2011, mayo). *Promover los derechos en la escuela: suministrar una educación pública de calidad*. http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/prs_-_english-final_4_may_2011_2_0.pdf

ActionAid. (2013a, junio). *Dados un respiro: Cómo consiguen las grandes empresas acuerdos libres de impuestos*. http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/give_us_a_break_-_how_big_companies_are_getting_tax-free_deals_2.pdf

ActionAid. (2013b, mayo). *Cómo los paraísos fiscales saquean a los pobres*. https://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/publications/how_tax_havens_plunder_the_poor_2.pdf

ActionAid. (2013c, julio). *Justicia fiscal: la perspectiva interna. Una síntesis de los estudios de los sistemas fiscales en cinco países en desarrollo*. http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/nds_report_-_final_version.pdf

ActionAid. (2015a, julio). *Nivelar: Garantizar una partida más justa de impuestos corporativos para países en desarrollo*. https://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/publications/levelling_up_final.pdf

ActionAid. (2015b, diciembre). *Herramientas de reflexión-acción de la campaña fiscal de ActionAid*. http://www.peuples-solidaires.org/sites/files/actionaid/tax_power_reflection-action_toolkit_-_mar_2016.pdf

ActionAid, Juego de herramientas en red de ActionAid. (s.f.). *Herramientas*. <http://www.networkedtoolbox.com/tools/>

Akaguri, L. (2011). *Escuelas privadas de bajo coste de calidad para los pobres en zonas rurales: ¿Percepción o realidad? Evidencias del sur de Ghana*. http://r4d.dfid.gov.uk/PDF/Outputs/ImpAccess_RPC/PTA69.pdf

Alemayehu, W., & Watkins, K. (2012, agosto). *Financiación para una Kenia más justa y próspera: Una revisión de los desafíos del gasto público y las opciones de condados áridos y semi áridos seleccionados*. <http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2012/8/08-financing-kenya-watkins.pdf>

Alianza Mundial por la Educación y UNESCO (2015) *Valoración de las directrices para el plan de sector en educación*. <http://www.globalpartnership.org/sites/default/files/2015-06-gpe-iiiep-guidelines-education-sector-plan-appraisal.pdf>

Aslam, M., Batley, R., Day Ashley, L., Engel, J., Kingdon, G., Mcloughlin, C., . . . Wales, J. (2014). *El papel y el impacto de las escuelas privadas en los países en desarrollo*. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/439702/private-schools-full-report.pdf

ASPBAE. (2010). *Herramientas de vigilancia de la educación: Un paquete de recursos para la investigación y el monitoreo EPT*. http://www.aspbae.org/sites/default/files/pdf/EdWatch%20Tool%20Kit_3_Budget%20Tracking.pdf

ASPBAE. (2010). *Seguimiento del rastro presupuestario: una guía para la sociedad civil*. <http://www.aspbae.org/sites/default/files/pdf/Budget%20Tracking%20Tool%20Kit.pdf>

Banco Mundial. (2011a, enero). *Ruanda – Informe de estado de la educación nacional: hacia la mejora de la calidad y el logro universal de nueve años de educación básica – un sistema educativo en transición; una nación en transición*. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/01/13171101/rwanda-education-country-status-report-toward-quality-enhancement-achievement-universal-nine-year-basic-education-education-system-transition-nation-transition>

Banco Mundial. (2011b, enero). *El informe de estado de la educación de Gambia*. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/11/15515863/gambia-education-country-status-report>

Banco Mundial. (2014, junio). *República del Congo – Mejorar la eficiencia del gasto público en educación y sanidad para una mejora de la calidad del servicio para todos y todas: una revisión del gasto público de los sectores de la educación y la salud*. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/06/19755695/republic-congo-enhancing-efficiency-education-health-public-spending-improved-quality-service-delivery-all-public-expenditure-review-education-health-sectors>

Banco Mundial. (s.f.). *Portal de presupuestos abiertos*. http://wbi.worldbank.org/boost/?qt-qt_homepage_map=1

Banco Mundial. (s.f.). *Indicadores de desarrollo mundial: Políticas fiscales*. <http://wdi.worldbank.org/table/5.6>

Beghin, N. (2008, junio). *Notas sobre desigualdad y pobreza en Brasil: Situación y desafíos actuales*. <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/notes-on-inequality-and-poverty-in-brazil-current-situation-and-challenges-112516>

Bermingham, D. (2004). *La iniciativa de la vía rápida para la educación para todos y todas*. Washington, DC.

Blyberg, A., & Hofbauer, H. (2014, February). *Artículo 2 y presupuestos gubernamentales*. <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Article-2-and-Governments-Budgets.pdf>

Brazil Controladoria-Geral da União. (s.f.). *Portal da Transparência*. <http://www.portaltransparencia.gov.br/>

Brasil – Ministerio de Educación. (2014). *Plano Nacional de Educação*. <http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/439/documento-referencia.pdf>

Brookings Institution and UNESCO (2013) *Financiación para la educación global: Oportunidades de acción multilateral. Un informe preparado para el enviado especial de la ONU para la educación global para la mesa redonda de alto nivel sobre aprendizaje para todos: Coordinación de la financiación y el suministro de educación*.

Bruns, B., Mingat, A., & Rakotomalala, R. (2003). *Lograr la educación primaria universal para 2015: una oportunidad para cada niño y niña*. http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1089739404514/achieving_efa_full.pdf

Campaña Mundial por la Educación. (2013a). *Un negocio fiscal: Financiar la educación para todos con recursos internos*. http://www.campaignforeducation.org/docs/reports/GCE_A%20TAXING%20BUSINESS.pdf

Campaña Mundial por la Educación. (2013b). *Vigilancia de la ayuda a la educación 2013*. http://www.campaignforeducation.org/docs/reports/GCE_EDUCATION_AIDWATCH_2013.pdf

Campaña Mundial por la Educación. (2014). *Planificar materias de educación*. http://campaignforeducation.org/docs/csef/Planning%20Matters%20In%20Education_WEB_EN.pdf

Campaña Mundial por la Educación. (2015a). *Día internacional de la juventud: Juventud de hoy para el mundo de mañana*. <http://www.campaignforeducation.org/en/news/global/view/657-international-youth-day-today-s-youth-for-tomorrow-s-world>

Campaña Mundial por la Educación. (2015b). *El momento de hacerlo bien: Lecciones de EPT y los ODS para Educación 2016-2030*. http://www.campaignforeducation.org/docs/post2015/GCE_EFA_REPORT_MAY_2015_EN_WEB.pdf

Campaña Mundial por la Educación. (2015c). *Vigilancia de la ayuda a la educación 2015*. http://www.campaignforeducation.org/docs/reports/Education%20Aid%20Watch_2015_EN_WEB.pdf

Campaña Mundial por la Educación. (s.f.). *Fondo de la sociedad civil para la educación*. <http://www.campaignforeducation.org/en/csef>

Campaña Mundial por la Educación. (s.f.). *Campaña Mundial por la Educación*. www.campaignforeducation.org

Centro de iniciativa de responsabilidad para la investigación política. (2010). *¿Las escuelas reciben su dinero? Informe PAISA 2010*. <http://www.cprindia.org/sites/default/files/policy-briefs/paisa2010report.pdf>

Centro internacional para la tributación y el desarrollo. (s.f.). *Datos de ingresos gubernamentales del CITD*. <http://www.ictd.ac/datasets/the-ictd-government-revenue-dataset>

Christian Aid. (2013). *Bolivia: los impuestos ayudan a madres y bebés*. <http://www.christianaid.org.uk/whatwedo/eyewitness/americas/taxes-bolivia-mums-babies.aspx>

Christian Aid y SOMO (2011). *Defensa de la justicia fiscal: un juego de herramientas para la sociedad civil*. <http://www.christianaid.org.uk/images/completetaxadvocacytoolkit.pdf>

Christian Aid y Red de justicia fiscal de África. (2014) *¿África en alza? Desigualdades y el papel fundamental de una tributación justa*. <http://www.christianaid.org.uk/images/Africa-tax-and-inequality-report-Feb2014.pdf>

Crivelli, E., De Mooij, R., & Keen, M. (2015). *Erosión de la base, desvío de beneficios y países en desarrollo, artículo del FMI*. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15118.pdf>

De Gregorio, J., & Lee, J.-W. (2002, septiembre). *Educación y desigualdad de ingresos: Nuevas evidencias de datos nacionales transversales*. <http://sociologia.davidjustino.com/wp-content/uploads/2012/05/DeGregorio2002.pdf>

Duncan, D. y Sabirianova Peter, C. (2008). *Progresividad tributaria y desigualdad de ingresos, artículo de la Escuela Andy Young de estudios políticos 8-26*.

El Salvador Ministerio de Hacienda. (s.f.). *Portal de Transparencia Fiscal*. <http://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/index.html>

Foko, B., Kouak Tiyab, B., & Husson, G. (2012, marzo). *Gasto en educación en los hogares: Una perspectiva analítica y comparativa de 15 países africanos*. <http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/household-education-spending-analytical-comparative-perspective-15-african-countries-2012-en.pdf>

Financiar el futuro. (s.f.). *Exigencias de campaña de la Semana de Acción Mundial 2016*. <http://fund-the-future.org/en/about/campaign-demands>

FMI. (2015, marzo). *Comunicado de prensa: notas de prensa Nigeria y el FMI Notificación por email Reciba emails cuando publiquemos temas de interés para usted. Suscríbese o modifique su perfil Consejo ejecutivo de FMI concluye Artículo IV 2014 consulta con Nigeria*. <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2015/pr1591.htm>

Fondo de la Commonwealth para la educación. (2009). *Una guía presupuestaria para las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en educación*. <http://www.campaignforeducation.org/docs/csef/CEF%20Budget%20Guide%20for%20CSOs.pdf>

Fondo Monetario Internacional. (2011, marzo 8). *Movilización de ingresos en países en desarrollo*. <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/030811.pdf>

Fondo Monetario Internacional. (2014, diciembre 12). *Iniciativa por los países pobres altamente endeudados (PPAE) e iniciativa multilateral de alivio de deuda (IMAD) — Actualización estadística*. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/121214.pdf>

Government Spending Watch (Vigilancia del gasto gubernamental). (2015). *Informe de VGG 2015. Financiar las objetivos de desarrollo sostenible: Lecciones de los ODS*. http://www.governmentspendingwatch.org/images/pdfs/GSW_2015_Report/Financing-Sustainable-Development-Goals-Report-2015.pdf

Government Spending Watch (Vigilancia del gasto gubernamental). (s.f.). *Vigilancia del gasto gubernamental*. <http://www.governmentspendingwatch.org>

Government Spending Watch (Vigilancia del gasto gubernamental). (s.f.). *Datos de gasto*. <http://www.governmentspendingwatch.org/spending-data>
<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/030811.pdf>

Government Spending Watch (Alianza internacional presupuestaria). (2011, agosto). *Seguimiento de fondos de los más privados de India: La historia de la campaña nacional por los derechos humanos de los intocables "Campaña 789"*. <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/LP-case-study-NCDHR.pdf>

Government Spending Watch (Alianza internacional presupuestaria). (2015). *Encuesta de presupuesto abierto 2015: Presupuestos abiertos. Transforman vidas*. <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-English.pdf>

Government Spending Watch (Alianza internacional presupuestaria). (s.f.). *Presupuestos de la ciudadanía*. <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/citizens-budgets/>

Government Spending Watch (Alianza internacional presupuestaria). (s.f.). *Índice de clasificación de presupuestos abiertos*. <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/publications-2/rankings-key-findings/rankings/>

Government Spending Watch (Alianza internacional presupuestaria). (s.f.). *Transparencia presupuestaria subnacional*. <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/subnational-work/>

Griffiths, J., & Todoulos, K. (2014). *Condionalmente tuyo: Un análisis de las condiciones políticas unidas a los préstamos del FMI*. <http://eurodad.org/files/pdf/533bd19646b20.pdf>

Härmä, J., & Adefisayo, F. (2013). *Aumento: Dificultadas a las que se enfrentan las escuelas privadas de bajo coste en las barriadas de Lagos, Nigeria*. En P. Srivastava, *Escolarización privada de bajo coste: ¿Agravando la equidad o mitigando las desventajas?* Oxford, UK: Symposium Books.

Henry, J. (2012, julio). *El precio de la externalización, revisado*. http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price_of_Offshore_Revisited_120722.pdf

IMF. (2011, marzo). *Movilización de ingresos en países en desarrollo*. La Internacional de la Educación. (2015). *Profesores evaluando la educación para todos y todas: Perspectivas desde el aula*.

Iniciativa de transparencia de las industrias extractivas. (s.f.). *Zambia*. <https://eiti.org/Zambia>
http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/El_EFA_Assessment_2015.pdf

Instituto de estadística de la UNESCO. (s.f.). *Centro de datos UIS – Educación*. <http://www.uis.unesco.org/DataCentre/Pages/BrowseEducation.aspx>

- Instituto de estadística de la UNESCO. (2011). *Financiar la educación en el África sub-sahariana: afrontar los desafíos de la expansión, la equidad y la calidad*. (Instituto de estadística de la UNESCO) http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/Finance_EN_web.pdf
- Instituto de estadística de la UNESCO. (2012, junio). *Llegar a niños que están fuera de la escuela, es fundamental para el desarrollo. Ficha técnica n° 18*. www.uis.unesco.org/FactSheets/Documents/fs-18-OOSC-2.pdf
- Instituto de estadística de la UNESCO. (2013, junio). *La escolarización de millones de niños, en riesgo por las reducciones de la ayuda. Ficha técnica n° 25*. <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/fs-25-out-of-school-children-en.pdf>
- Instituto de estadística de la UNESCO. (2015a). *Día internacional de la alfabetización 2015*. <http://www.uis.unesco.org/literacy/Pages/literacy-day-2015.aspx>
- Instituto de estadística de la UNESCO. (2015c, octubre). *La Meta de Desarrollo Sostenible por la Educación no puede avanzar sin más profesores. Ficha técnica n° 33*. <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/fs33-2015-teachers.pdf>
- Instituto de estadística de la UNESCO. (s.f.). *eAtlas de profesores de la UNESCO*. <http://tellmaps.com/uis/teachers/#/tellmap/-1209350075>
- Itriago, D. (2011, septiembre). *Apropiarse del desarrollo fiscal para luchar contra la pobreza*. <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/rr-owning-development-domestic-resources-tax-260911-en.pdf>
- Jacobs, D., Héris, J.-L., & Bouley, D. (2009, diciembre). *Clasificación presupuestaria*. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0906.pdf>
- Kadzamira, E., Moran, D., Mulligan, J., Nebert, N., Nthara, K., Reed, B., & Rose, P. (2004, julio). *Malawi: Estudio de proveedores no estatales de servicios básicos*. <http://www.birmingham.ac.uk/Documents/college-social-sciences/government-society/idd/research/non-state-providers/malawi-report-24march05.pdf>
- Karki, V. (2015). *Movimiento EPT y progreso de Nepal en medio del conflicto violento. Artículo de fondo para el EPT GMR 2015*. <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002324/232464e.pdf>
- Keen, M., & Mansour, M. (2009, julio). *Movilización de ingresos en África sub-sahariana: Desafíos de la globalización, artículo del FMI 157*. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp09157.pdf>
- Keen, M. (2009) *¿Qué (y qué no) sabemos sobre el impuesto sobre el valor añadido?* *Journal of Economic Literature* 2009, 47:1, 159–170
- Kingdon, G. (2008). *Efectos en el sector escolar sobre el logro estudiantil en India*. En R. Chakrabarti, P. Peterson, R. Chakrabarti, & P. Peterson (Eds.), *School-choice International: Exploración de alianzas público-privadas*. Cambridge, MA, USA: MIT Press. <http://www.dise.in/Downloads/Use%20of%20Dise%20Data/Geeta%20Gandhi%20Kingdon.pdf>
- Kinuthia, E. (2011). *Determinantes de la inversión extranjera directa en Kenia*. http://erepository.uonbi.ac.ke/bitstream/handle/11295/12382/Kinuthia_Determinants%20of%20foreign%20direct%20investment%20in%20Kenya.pdf?sequence=4
- Klemm, A. (2009, enero). *Causas, beneficios y riesgos de los incentivos fiscales a empresas*. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp0921.pdf>
- Malik, R., & Rose, P. (2015, julio). *Financiación de la educación en Pakistán: Oportunidades para la acción. Estudio de caso nacional*. <http://www.osloeducationsummit.no/pop.cfm?FuseAction=Doc&pAction=View&pDocumentId=63340>
- Marriott, A. (2014, abril 7). *Una diversión peligrosa: ¿Arruinará el buque insignia PPP IFC el Ministerio de Sanidad de Lesotho?* <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/a-dangerous-diversion-will-the-ifcs-flagship-health-ppp-bankrupt-lesothos-minis-315183>
- Moore, M. et al. (2015). *Generar capacitación fiscal en países en desarrollo, Informe político IDS 96*. <http://www.ictd.ac/sites/default/files/PB96.pdf>
- Mustapha, S., & Prizzon, A. (2014). *Sostenibilidad de la deuda en HIPC en una nueva era de opciones, artículo ODI 397*. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9021.pdf>
- Mwachinga, E. (2013, febrero 12). *Resultados de la encuesta de motivación del inversor realizada en EAC*. https://www.taxcompact.net/documents/workshop-lusaka/2013-02-13_its_Mwachinga_WBG.pdf
- OCDE. (2012, mayo). *Recomendación del Consejo sobre principios para la gestión pública de alianzas público-privadas*. <https://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf>

- OCDE. (2014a). *Informe de cooperación al desarrollo 2014: Movilizar recursos para el desarrollo sostenible*. http://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-report-2014_dcr-2014-en
- OCDE. (2014b). "Indicador B1: ¿cuánto se gasta por estudiante?", en *Educación en un vistazo 2014: Indicadores OCDE*. <http://dx.doi.org/10.1787/888933116908>
- OCDE. (s.f.). *Estadísticas de ingresos – tablas comparativas*. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>
- OCDE/ECLAC/CIAT/BID. (2016). *Estadísticas de ingresos en Latinoamérica y el Caribe 2016*. http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2016_rev_lat_car-2016-en-fr#page16
- Oxfam International. (2011). *Envío de Oxfam al FMI 2011 Revisión de la condicionalidad y el diseño de programas de apoyo financiero*. <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/oxfam-imf-conditionality-submission.pdf>
- Oxfam International. (2013, diciembre). *Areva en Níger: ¿quién se beneficia del uranio?* <https://www.oxfam.org/en/pressroom/pressreleases/2013-12-19/areva-niger-who-benefiting-uranium>
- Pearson. (s.f.). *Estudio de caso MA-Ideal*. <https://www.affordable-learning.com/resources/case-studies/maideal.html>
- Peru Ministerio de Economía y Finanzas. (s.f.). *Portal de Transparencia Económica*. http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=504&Itemid=100944
- Plan International. (2014, abril). *Herramientas de reivindicación: La educación que queremos*. <https://plan-international.org/advocacy-toolkit>
- Policy Research and Development Nepal (Investigación política y desarrollo en Nepal). (2010). *Nepal: Análisis de presupuesto de programa e incidencia del beneficio en el sector educativo*. <http://prad-nepal.com/wp-content/uploads/2012/10/Policy-Brief-Education-final1.pdf>
- Pomerleau, K. (2015, octubre 1). *Tasas de impuestos de sociedades en el mundo, 2015*. <http://taxfoundation.org/article/corporate-income-tax-rates-around-world-2015>
- Red de justicia fiscal. (s.f.). *Índice de secreto financiero*. <http://www.financialsecrecyindex.com/>
- Riep, C. B. (2015). *Franquicia de escuelas Omega en Ghana: ¿Un caso de educación privada de "bajo coste" o lucrativo?* <http://www.periglobal.org/sites/periglobal.org/files/WP63%20Omega%20Schools%20Franchise%20in%20Ghana.pdf>
- Right to Education Project. (2013). *Evaluación de resultados de aprendizaje: Una perspectiva de derechos humanos*. http://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/RTE_Learning_Outcomes_Assessments_HR_perspective_2013.pdf
- Right to Education Project. (s.f.). *Problemas – Financiación de la educación*. <http://www.right-to-education.org/issue-page/education-financing>
- Right2INFO.org. (s.f.). *Leyes*. <http://www.right2info.org/laws>
- Romero, M. J. (2015). *¿Qué subyace? Una evaluación crítica de las PPP y su impacto sobre el desarrollo sostenible*. <http://www.euroad.org/files/pdf/1546450-what-lies-beneath-a-critical-assessment-of-ppps-and-their-impact-on-sustainable-development-1450105297.pdf>
- RTE Forum (Foro RTE – India). (2015). *Informe de estado del primer año de implementación de la Ley RTE, 2009*. <http://www.rteforumindia.org/content/forum%E2%80%99s-publications-status-reports>
- Sahlberg, P. (2012, septiembre). *Calidad y equidad en escuelas finlandesas*. http://pasisahlberg.com/wp-content/uploads/2013/01/Qualit_and_Equity_SA_2012.pdf
- Seery, E., & Caistor Arendar, A. (2014, octubre). *Igualar: Tiempo para acabar con la desigualdad extrema*. (O. International, Ed.). <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/even-it-up-time-to-end-extreme-inequality-333012>
- Steer, L., & Smith, K. (2015, julio). *Financiación de la educación: Oportunidades para la acción mundial*. <http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Reports/2015/07/financing-for-education-steer-smith/FinancingForEducation2015.pdf?la=en>
- Tomaševski, K. (2001). *Primer No. 3: Obligaciones de derechos humanos: hacer la educación disponible, accesible, aceptable y adaptable*. http://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/Tomasevski_Primer%203.pdf
- UN-DESA. (2015). *Objetivo de desarrollo sostenible 4*. <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg4>

UNESCO. (2015a). *Marco de acción de la Educación 2030*. <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/ESP-Marco-de-Accion-E2030-aprobado.pdf>

UNESCO. (2015b). *Declaración de Incheon. Educación 2030: Hacia una educación inclusiva, igualitaria de calidad y un aprendizaje de por vida para todos y todas*. <https://en.unesco.org/world-education-forum-2015/incheon-declaration>

UNESCO. (s.f.). *Objetivos de la educación para todos y todas*. <http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-all/efa-goals/>

UNESCO. (s.f.). *Informe de monitoreo global de la educación – Tablas estadísticas (2013)*. <http://en.unesco.org/gem-report/node/6>

UNESCO EPT GMR. (2010). *Informe EPT GMR 2010. Llegar a los marginados*. <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001866/186606E.pdf>

UNESCO EFA GMR. (2013, mayo). *Artículo político 08. Convertir la 'maldición de los recursos' en una bendición para la educación*. <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002204/220443E.pdf>

UNESCO EPT GMR. (2014a). *EPT GMR 2013/4. Enseñar y aprender: Lograr calidad para todos y todas*. <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002256/225654e.pdf>

UNESCO EPT GMR. (2014b, marzo). *Artículo político 12. Incrementar los ingresos fiscales para salvar la brecha financiera de la educación*. <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002270/227092E.pdf>

UNESCO EPT GMR. (2015a). *Informe EPT GMR 2015. Educación para todos y todas: Logros y desafíos*. <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002325/232565e.pdf>

UNESCO EPT GMR. (2015b, julio). *Artículo político 18. Poner precio al derecho a la educación: el coste de llegar a nuevos objetivos para 2030*. <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002321/232197E.pdf>

UNICEF. (2013, mayo). *Ficha técnica de niños y jóvenes con discapacidades*. http://www.unicef.org/disabilities/files/Factsheet_A5_Web_NEW.pdf

UNICEF. (2015, enero). *El caso de la inversión para educación y equidad*. http://www.unicef.org/publications/files/Investment_Case_for_Education_and_Equity_FINAL.pdf

van Zyl, A. (2010). *¿Qué problemas tienen los fondos de desarrollo del electorado?* <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/04/brief10.pdf>

Womankind. (2016, marzo). *Herramientas de lucha por los derechos de la mujer*. <https://www.womankind.org.uk/docs/default-source/resources/briefings/section4.pdf?sfvrsn=4>

ANEXO 1: NOTAS Y RECURSOS PARA EL EJERCICIO 9

La siguiente tabla señala la información sobre recaudación de ingresos y gasto en educación en países miembro de la CME:

- Ingresos tributarios recaudados como % del PIB (columna amarilla)
- % del PIB asignado a la educación (columna rosa)
- % del total de presupuesto gubernamental que se asigna a la educación (columna verde).

PAÍS	IMPUESTO COMO % DEL PIB – ÚLTIMOS DATOS DISPONIBLES EN 2014-15	CANTIDAD DEL PIB A EDUCACIÓN EN 2014 (%)	PARTIDA DEL PRESUPUESTO A EDUCACIÓN 2014 (%)
Afganistán	7,0	4,27	12,45
Albania	20,7	3,5	12,12
Angola	25,0	3,46	8,32
Armenia	20,10	2,79	10,68
Bangladesh	10,30	1,93	11,73
Bielorrusia	23*	4,8	12,45
Belize	23,30	6,09	22,29
Benin	14,50	5,02	20,67
Bhutan	13,00	5,57	19,85
Bolivia	27,34	6,71	16,85
Brasil	24,65	5,91	17
Burkina Faso	15,70	4,16	15,21
Burundi	12,30	5,77	19,83
Camboya	13,00	2,36	12,8
Camerún	13,20	3,01	15,38
Cabo Verde	19,10	6,2	16,75
República Centroafricana	9,90	2,3	8,62
Chad	12,70	2,85	12,46
Chile	17,10	4,56	19,07
Colombia	17,75	3,48	13,29
Comoros	12,60	4,89	18,49
Congo, República Democrática del Congo	10,40	3,52	18,08
Congo, República de	28,68	5,98	12,98
Costa de Marfil	15,70	5,18	20,41
República Dominicana	13,80	4,33	23,53
Ecuador	14,5**	4,87	15,67
El Salvador	14,73	3,52	14,76
Etiopía	12,90	4,49	23,05
Fiji	24,8	5,69	15,70
Georgia	25,0	1,98	9,27
Ghana	16,9	4,97	18,29
Guatemala	10,3	3,22	22,95
Guinea-Bissau	9,2	2,74	14,25
Guyana	24,0	4,82	14,96
Haití	13,5	3,72	11,97
India	16,7	2,95	11,85
Jamaica	23,70	4,9	14,56
Jordán	16,50	3,96	12,67
Kenia	17,90	5,12	16,8
Kiribati	14,80	15	15,23
República de Kyrgyz	20,00	6,47	24,97

PAÍS	IMPUESTO COMO % DEL PIB – ÚLTIMOS DATOS DISPONIBLES EN 2014-15	CANTIDAD DEL PIB A EDUCACIÓN EN 2014 (%)	PARTIDA DEL PRESUPUESTO A EDUCACIÓN 2014 (%)
Lesoto	25,90	7,94	13,5
Liberia	18,5	3,5	14,92
Madagascar	9,9	3,18	23,73
Malawi	16,3	6,82	16,74
Mali	16,7	4,82	20,82
Moldavia	20,90	6,87	17,11
Mongolia	17***	4,2	15,07
Mozambique	21,50	7,19	17,53
Nepal	17,60	4,2	18,46
Nicaragua	14,70	4,29	23,67
Niger	17,20	6,96	18,31
Nigeria	4,30	1,61	6,54
Pakistán	11,2	1,74	6,56
Papua Nueva Guinea	22,0	5,15	13,41
Paraguay	13,1	4,48	10,92
Perú	16,7	3,13	15,33
Ruanda	15,4	4,61	15,16
Samoa	23,3	6,6	17,01
São Tomé y Príncipe	15,0	5,91	13,04
Senegal	19,5	6,3	22,02
Sierra Leona	9,1	2,62	15,13
Islas Solomon	28,4	12,07	22,77
Sudáfrica	27,4	5,99	23,68
Sri Lanka	11,4	1,65	7,89
Suazilandia	28,0	6,61	19,89
Tajikistán	21,0	5,41	17,80
Tanzania	20,5	5,2	17,14
Timor Leste	N/A	3,25	8,7
Togo	16,8	5,26	16,62
Uganda	12,5	2,63	13,57
Vanuatu	15,9	5,3	24,75
Vietnam	17,5	4,18	17,01
Yemen	8,9	N/A	N/A
Zambia	13,4	5,17	20,17
Zimbabue	26,4	8,72	25,42

Muchos países ricos en recursos que dependen de los pagos de royalties de las industrias extractivas (como petróleo y gas) recaudan una cantidad mucho mayor de sus ingresos mediante ingresos no tributarios. Puede que sea más apropiado, por lo tanto, analizar también el porcentaje general de ingresos, así como la tasa impuesto-PIB en estos casos. Esto incluye los siguientes países de la anterior lista:

*Bielorrusia: en 2015 el porcentaje de ingresos-PIB era del 41 % comparado con sólo el 23 % de impuestos-PIB.

**Ecuador: en 2015 el porcentaje de ingresos-PIB era del 38 %, más del doble que la tasa de impuestos-PIB del 14,5 %.

***Mongolia: en 2015 el porcentaje de ingresos-PIB era del 27 % comparada con la tasa de impuestos-PIB del 17 %.

Véase la Sección 3 del Módulo 3 para más información.

Las cifras se pueden encontrar en la última encuesta económica mundial del FMI:
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/index.aspx>

INVESTIGACIÓN DE DATOS PARA SU PAÍS

Aunque hemos suministrado cifras para todas las coaliciones CME anteriores, las cifras cambian con el tiempo, por lo que quizá le interese estudiar datos más actualizados. Si es así, o si su país no está incluido en la lista, pruebe a utilizar los siguientes recursos, que se emplearon para reunir la información de la tabla:

Información de **tasas de impuestos e ingresos**:

1. Development Finance International basado principalmente en tres fuentes:
2. Datos OCDE (para todos los países OCDE)
3. Datos FMI e informes nacionales 'Artículo IV'
4. Banco Mundial (no obstante, puede estar desactualizado y a veces sólo captura años múltiples), disponible aquí: <http://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.TOTL.GD.ZS>

También encontrará su propia información a nivel nacional a través de la oficina nacional de estadística y/o en documentos presupuestarios. Además, el Índice de libertad económica de la Heritage Foundation para 2015, incluye una lista de datos macro-económicos país a país. Está disponible aquí: <http://www.heritage.org/index/explore?view=by-variables>.

Los datos sobre **educación como partida del presupuesto y/o porcentaje del PIB** se basa en dos fuentes:

1. Datos de Vigilancia del gasto gubernamental para 2014. Disponible aquí: <http://www.governmentspendingwatch.org/spending-data>
2. Instituto de estadística de la UNESCO (IEU) también tiene datos sobre el gasto de los países como % del PIB y % del presupuesto gubernamental; sin embargo, tiende a estar algunos años desactualizado. Puede accederse aquí: http://data.uis.unesco.org/?ReportId=184&IF_Language=eng#

ANEXO 2: OTRAS LECTURAS

LABOR PRESUPUESTARIA, ANÁLISIS Y SEGUIMIENTO

- **Alianza internacional presupuestaria (2015); *presupuestos abiertos. Transforma vidas (vídeo)*.** Tres socios de la AIP comparten sus conmovedoras historias sobre cómo utilizaron el análisis y el monitoreo presupuestario para mejorar el gasto y las políticas gubernamentales para ayudar a los más pobres y marginados de su país. <https://www.youtube.com/watch?v=PkNVY5hN4Mw>
- **Alianza internacional presupuestaria (2012); *Una guía ciudadana para comprender y utilizar la inflación para el análisis presupuestario (vídeo)*.** Guía de vídeo que utiliza imágenes, cifras, animaciones y narración para explicar los fundamentos de la inflación y cómo realizar varios cálculos utilizando la inflación. www.inflationguide.org
- **Alianza internacional presupuestaria (2010); *Guía para la transparencia en los informes presupuestarios gubernamentales: ¿Por qué son importantes los informes presupuestarios y qué deben incluir?*** <http://www.internationalbudget.org/publications/guide-to-transparency-in-government-budget-reports-why-are-budget-reports-important-and-what-should-they-include/>
- **Fondo de la Commonwealth para la educación (2009); *Una guía presupuestaria para las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en educación*.** Una guía que se centra en las habilidades prácticas y la información necesaria para realizar análisis presupuestarios. <http://www.campaignforeducation.org/docs/csef/CEF%20Budget%20Guide%20for%20CSOs.pdf>
- **AAPSEBA (2010); *Herramientas de vigilancia de la educación; Módulo 3 – Seguimiento del presupuesto educativo*** http://www.aspbae.org/sites/default/files/pdf/EdWatch%20Tool%20Kit_3_Budget%20Tracking.pdf
- **AAPSEBA (2010); *Seguimiento del rastro presupuestario: una guía para la sociedad civil*** <http://www.aspbae.org/sites/default/files/pdf/Budget%20Tracking%20Tool%20Kit.pdf>
- **V. Ramkumar (2008); *Nuestro dinero, nuestra responsabilidad: Una guía ciudadana para monitorear los gastos gubernamentales*.** Guía completa para el análisis detallado del modo en que funcionan los sistemas presupuestarios. <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Our-Money-Our-Responsibility-A-Citizens-Guide-to-Monitoring-Government-Expenditures-English.pdf>
- Para saber más sobre lo que debería haber en cada uno de los documentos presupuestarios oficiales, consulte los resultados de la **encuesta de presupuestos** abiertos de su país: <http://internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/country-info/>

IMPUESTOS Y EDUCACIÓN

- **ActionAid (2016); *Maltratado: Los tratados fiscales que están privando a los países más pobres del mundo de ingresos vitales*.** http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/actionaid_-_mistreated_tax_treaties_report_-_feb_2016.pdf
- **ActionAid (2015); *Nivelar: Garantizar una partida más justa de impuestos corporativos para países en desarrollo*.** https://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/publications/levelling_up_final.pdf
- **Christian Aid (2014); *Tributar a hombres y mujeres: Por qué el género es fundamental para un sistema fiscal más justo*.** <http://www.christianaid.org.uk/images/taxing-men-and-women-gender-analysis-report-july-2014.pdf>
- **La Internacional de la Educación (2014); *Justicia fiscal: Una guía de recursos para sindicatos educativos*.** http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/TaxJustice_EN.pdf
- **Campaña Mundial por la Educación (2013); *Un negocio fiscal: Financiar la educación para todos con recursos internos*.** http://www.campaignforeducation.org/docs/reports/GCE_A%20TAXING%20BUSINESS.pdf
- **ActionAid (2013); *Dulces nada: El coste humano de que un gigante británico del azúcar eluda impuestos en el sur de África*.** Este informe calcula cómo el gigante británico del azúcar Associated British Foods ha eludido una ley fiscal de Zambia que habría sido suficiente para llevar a 48.000 niños a la escuela. http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/sweet_nothings.pdf

- **ActionAid (2013); Justicia fiscal: la perspectiva interna.** https://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/publications/nds_report_-_final_version.pdf
- **Panel de progreso de África (2013); Equidad en las extractivas: administrar los recursos naturales de África para todos.** http://www.africaprogresspanel.org/wp-content/uploads/2013/08/2013_APR_Equity_in_Extractives_25062013_ENG_HR.pdf
- **Red de justicia fiscal de África y ActionAid (2012); una carrera hacia el fondo: la competición fiscal del este de África:** http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/eac_report.pdf
- Visite el **sitio de YouTube de justicia fiscal** para saber más sobre varios asuntos: https://www.youtube.com/playlist?list=PLPle_vPYGn5y3Bdu-oTwrPvymMtXQI2TS
- **ActionAid (2011); Presupuestos de gestión interna justos y democráticos: ingresos y financiación en la provisión de servicios públicos.** Un recurso excelente para aquellos que exploran cómo realizar más planificación local y análisis nacional. http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/budgets_-_revenues_and_financing_public_service_provision_-_hrba_governance_resources.pdf
- **Eurodad (2011); Exponiendo la pérdida de millones: Cómo la transparencia fiscal por parte de las multinacionales, país a país, puede ayudar al desarrollo.** Visión general de la naturaleza transversal de las operaciones de las multinacionales combinadas con la ausencia de regulaciones de transparencia adecuada que tienen dañinas implicaciones para la capacidad de un país para movilizar recursos internos. http://eurodad.org/uploadedfiles/whats_new/reports/cbc_report.pdf

FINANCIACIÓN IGUALITARIA

- **UNICEF (2015); El caso de la inversión para la educación y la equidad.** http://www.unicef.org/publications/files/Investment_Case_for_Education_and_Equity_FINAL.pdf
- **Save the Children (2014); Más no es suficiente: lograr la equidad en la financiación interna de la educación.** <https://www.reddbarna.no/om-oss/english/international-reports>
- **Alemayehu & Watkins (2012); Financiación para una Kenia más justa y próspera: Una revisión de los desafíos del gasto público y las opciones de condados áridos y semi áridos seleccionados (pp. 77-79).** Este informe ofrece unas útiles conclusiones sobre cómo promover un gasto en educación más igualitario. <http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2012/8/08-financing-kenya-watkins.pdf>
- **Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo (2010); Llegar a los marginados.** <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001866/186606E.pdf>
- **Sitio Web de la red de justicia fiscal.** Tiene una sección dedicada a la desigualdad y la democracia. <http://www.taxjustice.net/topics/inequality-democracy/>
- **Sitio Web del Compromiso con la equidad (CEQ);** realiza análisis de incidencia del beneficio en una serie de países. <http://www.commitmentoequity.org/publications/index.php>
- **Base de datos de educación de desigualdad mundial del Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo (WIDE).** Información sobre desigualdad en educación en diferentes países. www.education-inequalities.org
- Lea más sobre análisis de la incidencia del beneficio en Ghana en este informe de 2009 del **Centro de desarrollo social integrado – Análisis de incidencia del beneficio para educación, sanidad y saneamiento, en Ghana:** <http://www.isodec.org.gh/publications/ISODEC%20BIA%20Final%20Report.pdf>

AYUDA A LA EDUCACIÓN

- **Campaña Mundial por la Educación (2015); Control de ayuda a la educación.** Publicaciones sobre ayuda a la educación y tendencias recientes de la ayuda. http://www.campaignforeducation.org/docs/reports/Education%20Aid%20Watch_2015_EN_WEB.pdf
- **Sitio Web de la Alianza Mundial por la Educación:** <http://www.globalpartnership.org>

PRIVATIZACIÓN

- **El sitio Web de la CME** contiene recursos para coaliciones de la sociedad civil que trabajen en el tema de la privatización de la educación: <http://campaignforeducation.org/en/resources#PRIV>
- **Beneficios privados, pérdidas públicas: ¿Por qué la promoción de las escuelas privadas de bajo costo está afectando la calidad de la educación?** – http://www.campaignforeducation.org/docs/reports/PPPL_FINAL%20EDITION_15%20SEPT%202016_A4_WEB.pdf; septiembre de 2016.

REIVINDICACIÓN Y CAMPAÑAS

- **ActionAid (2016); Herramientas de reflexión-acción de la campaña fiscal.** <http://www.actionaid.org/publications/tax-power-campaign-reflection-action-toolkit>
- **Plan Internacional (2014); Herramientas de reivindicación: La educación que queremos.** Unas herramientas para activistas jóvenes. <https://plan-international.org/advocacy-toolkit>
- **Alianza internacional presupuestaria (2013); Lucha estratificada: Modelos y tácticas para trabajar en varios niveles del gobierno.** Informe que señala cómo pueden funcionar los distintos métodos de lucha presupuestaria a distintos niveles descentralizados. http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Stratified_Advocacy.pdf
- **Christian Aid (2011); Defensa de la justicia fiscal: un juego de herramientas para la sociedad civil;** información sobre planificación y desarrollo de una estrategia de lucha por la justicia fiscal. <http://www.taxjusticetoolkit.org/>
- **UN OHCHR (2010); Derechos humanos en el monitoreo, análisis y reivindicación presupuestarios;** Guía de formación. Una herramienta práctica para armar a la sociedad civil y general capacidad institucional estatal en la política pública y el monitoreo presupuestario, desde una perspectiva basada en los derechos humanos. <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Human-Rights-in-Budget-Monitoring-Analysis-and-Advocacy-Training-Guide.pdf>
- **Herramientas para la financiación de la educación de ActionAid Internacional y la Internacional de la Educación (2009).** Pretende ayudarle a crear una sólida campaña de financiación de la educación adaptada a su contexto nacional único. http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/El-ActionAid_Toolkit.pdf
- **Materiales de talleres de generación de capacidad de la Alianza internacional presupuestaria; trabajo presupuestario de la sociedad civil;** Utilizar los presupuestos para lograr un impacto: <http://www.internationalbudget.org/capacity-building/capacity-building-materials/civil-society-budget-work-using-budgets-to-achieve-impact/>

ANEXO 3: LISTA DE EJERCICIOS Y RECURSOS PARA LOS TALLERES

- Ejercicio 1. Acceso a la información presupuestaria p34
- Ejercicio 2. Comprender el presupuesto de su país p36
- Ejercicio 3. Preguntas clave que responder al comenzar el trabajo presupuestario p37
- Ejercicio 4. Identificar asuntos relacionados con la partida presupuestaria para educación p42
- Ejercicio 5. Análisis presupuestario – cómo comparar el gasto en diferentes sectores p44
- Ejercicio 6. Análisis presupuestario: calcular la cantidad real asignada a la educación a lo largo del tiempo p49
- Recursos:
- Guía del Fondo presupuestario de la Commonwealth para la educación (2009) <http://www.campaignforeducation.org/docs/csef/CEF%20Budget%20Guide%20for%20CSOs.pdf>
- Ejercicio 7. Análisis presupuestario: calcular la partida presupuestaria asignada a la educación a lo largo del tiempo p50
- Recursos:
- Guía del Fondo presupuestario de la Commonwealth para la educación (2009) <http://www.campaignforeducation.org/docs/csef/CEF%20Budget%20Guide%20for%20CSOs.pdf>
- Ejercicio 8. Justificación de la defensa de la justicia fiscal p63
- Recursos:
- Herramientas de reflexión-acción de la campaña fiscal de ActionAid (ActionAid, 2015b): http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/tax_power_reflection-action_toolkit_-_mar_2016.pdf
- Ejercicio 9. ¿Su país está dedicando los suficientes ingresos a la educación? p68
- Ejercicio 10. Subrayar la pérdida de ingresos por la elusión fiscal corporativa p76
- Recursos:
- *Fabricante de azúcar Associated British Foods evita pagar impuestos de sociedades en Zambia – el sitio Web de The Guardian*, feb 2013 <http://www.theguardian.com/business/video/2013/feb/09/associated-british-foods-avoids-corporate-tax-zambia-video>
 - ActionAid International, *El poder de los impuestos* <https://youtu.be/ijtOErKjPMg>
 - ActionAid International, *El poder de los impuestos: Los impuestos pagan la educación de las niñas* <https://www.youtube.com/watch?v=lc7BPUP87w8>
 - Herramientas de reflexión-acción de la campaña fiscal de ActionAid http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/tax_power_reflection-action_toolkit_-_mar_2016.pdf
- Ejercicio 11. Identificar más necesidades de evidencias p82
- Ejercicio 12. Reflexionar sobre la equidad en el acceso a una educación de calidad p93
- Ejercicio 13. Explorar la equidad en la financiación de la educación p97
- Ejercicio 14. Desglosar el gasto por niveles de educación p99
- Ejercicio 15. Desglosar el gasto por localizaciones geográficas p101
- Ejercicio 16. Comprender el contexto: mapeo de las responsabilidades de gasto en educación e identificación de problemas p112
- Ejercicio 17. Planificación de su labor de seguimiento presupuestario p119

- Ejercicio 18. Decidir su área de enfoque e identificar problemas clave p123
- Ejercicio 19. Realizar su propio análisis de Árbol de problema p125
- Ejercicio 20. Realizar su propio análisis de Árbol Solución p127
- Ejercicio 21. Identificar la meta de su reivindicación p128
- Ejercicio 22. Establecer sus objetivos SMART p129
- Ejercicio 23. Utilizar un mapa de poder para identificar personas a las que debe influir y a sus aliados p130
- Ejercicio 24. Comprender oportunidades para la participación en el proceso presupuestario p131
- Ejercicio 25. Realizar su propio análisis DAFO p132
- Ejercicio 26. Decidir su mensaje de reivindicación p133
- Ejercicio 27. Elegir sus tácticas y planificar para la acción p135
- Ejercicio 28. Reflexionar sobre la información que debe monitorear p136

