Justicia Fiscal para el Derecho Humano a la Educación en América Latina y el Caribe

Policy brief

Realiza:

Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación

Latindadd
Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social

Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe

Con el epoyo de:

EDUCACIÓNenVOZALTA
promoción y responsabilidad social

GPE Transformando la educación

CAMPAIGN FOR END AUSTERITY

Publicación realizada por la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación, Latindadd y la Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe.

Texto: Laura Giannecchini
Investigación: Jameson Alejandro Mencías Vega
Coordinación regional: Adrian Falco (Latindadd / Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe), Nelsy Lizarazo Castro (CLADE)
Revisión de estilo: Carolina Osorio
Diagramación: Adriana Moraes dos Reis

Oficina de la CLADE:
Av. Prof. Alfonso Bovero, 430, cj. 02. Perdizes.
CEP 01254-000
São Paulo - SP - Brasil
Teléfono: 55 11 3853-7900
clade@redclade.org
www.redclade.org

Junio de 2025

Esta publicación ha sido producida con el apoyo financiero de Educación en Voz Alta y la Campaña por el Fin de la Austeridad. Su contenido es responsabilidad exclusiva de CLADE y no refleja necesariamente las opiniones de los donantes Oxfam Dinamarca, GPE y la Campaña por el Fin de la Austeridad. Se permite la reproducción parcial o total de este documento, siempre y cuando no se altere su contenido y se mencione la fuente.

Para conocer más, descarga la versión completa del estudio:

Justicia Fiscal para el Derecho Humano a la Educación en América Latina y el Caribe

El estudio demuestra que los recursos necesarios para garantizar una educación pública, gratuita, inclusiva, a lo largo de toda la vida, para todos y todas existen. Lo que falta es voluntad política para redistribuir la riqueza concentrada en manos de pocas personas y corporaciones. La alternativa es adoptar impuestos progresivos -que son técnicamente viables, políticamente justos y moralmente urgentes- para ampliar el financiamiento educativo.

Desde 1990, los gobiernos de todo el mundo han adoptado 23 acuerdos, declaraciones, convenciones y marcos de acción orientados al fortalecimiento del derecho humano a la educación (DHE). Sin embargo, el financiamiento necesario para garantizar este derecho enfrenta obstáculos estructurales persistentes, y se ve particularmente limitado por una arquitectura fiscal global desigual, ineficaz y capturada por intereses privados.

Según las estimaciones de la UNESCO, **las naciones de ingresos bajos y medianos-bajos enfrentan un déficit anual de 97.000 millones de dólares para lograr una educación básica universal**, lo que representa el 21 % de los 461.000 millones de dólares necesarios para el período 2023-2030[1]. Esta brecha se amplifica en contextos de austeridad, condicionalidades macroeconómicas regresivas y espacios fiscales crónicamente restringidos. Como consecuencia, 251 millones de niñas, niños y adolescentes siguen fuera del sistema educativo[2].

Por otro lado, el cumplimiento de las metas de inversión pública en educación se ha estancado -o incluso ha retrocedido- en todo el mundo. En América Latina y el Caribe (ALC), se duplicó entre 2015 y 2022 el número de países que no cumplen con los acuerdos de invertir al menos entre 4 y 6 % del Producto Interno Bruto (PIB) y al menos entre el 15 y 20 % del gasto público total en la educación (Tabla 1).

Tabla 1. Cumplimiento de los estándares de financiamiento mínimo en educación (América Latina y el Caribe y resto del mundo, 2015 versus 2022*)

Región	Año	Cumple ambos estándares	Cumple estándar del % del gasto público (≥15 %)	Cumple estándar del % del PIB (≥4 %)	No cumple ningún estándar
América Latina y el Caribe n (2015)=36 países n (2022)=35 países	2015	13	7	9	7
	2022	12	4	5	14
Resto del mundo n (2015)=139 países n (2022)=143 países	2015	36	17	42	44
	2022	27	14	52	50
Total mundial n (2015)=175 países n (2022)=178 países	2015	49	24	51	51
	2022	39	18	57	64

Fuente: elaboración con estimaciones propias a partir de datos de Unesco[3].
Nota*: 2022 o año más reciente.

[1] UNESCO, Can Countries Afford Their National SDG 4 Benchmarks? (Paris: Global Education Monitoring Report, 2023), 7, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000385004
[2] UNESCO, Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2024/5: La educación y los ODS: una aceleración necesaria (París: UNESCO, 2024), https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000391406
[3] UNESCO, *Financiamiento educativo*, Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo, consulta del 30 de mayo de 2025, https://www.education-progress.org/en/articles/finance

Mientras los fondos públicos se reducen por el estancamiento prolongado de la economía global, los recursos naturales se agotan, la desigualdad se intensifica y la concentración de la riqueza se profundiza. A nivel global, **el 10 % más rico de la población concentra 75 % de la riqueza mundial**[4]. Las personas multimillonarias evitan pagar impuestos mediante estrategias legales, como la retención de dividendos y ganancias de capital, el uso de sociedades *holding*[5] con exenciones fiscales, la transferencia de activos a bienes difíciles de valorar, como las obras de arte y los inmuebles, y la ocultación de capital en jurisdicciones opacas. Estas prácticas son posibles gracias a regímenes tributarios regresivos, guaridas fiscales, flujos financieros ilícitos y beneficios tributarios que erosionan las bases fiscales nacionales y debilitan las capacidades de los Estados para garantizar los derechos[6].

Los acuerdos por la educación más recientes claman por justicia fiscal

Desde 2022, en el marco de la Cumbre sobre la Transformación de la Educación, los documentos internacionales en materia educativa vienen reconociendo la reforma de los sistemas tributarios como condición esencial para garantizar el financiamiento adecuado y sostenible de la educación. La Declaración de Fortaleza (2024), fue un punto de inflexión, al abordar la crisis crónica de infrafinanciación que enfrentan los países de ingresos bajos y medianos y reconocer la educación como una inversión estratégica que requiere de una reforma estructural de la arquitectura fiscal global.

En ALC, la Declaración de Santiago (2024) también fue importante por sugerir la creación de un Grupo de Trabajo (GT) *ad-hoc* para elaborar propuestas para alcanzar un financiamiento sostenible, equitativo y eficaz. Presentado en 2025, el documento del GT recomienda, entre otros elementos, expandir el espacio fiscal educativo, mediante la adopción de políticas fiscales progresivas, así como mejorar la eficiencia del gasto y de la Ayuda Oficial al Desarrollo. Además, de manera paralela, en 2023, los Estados de la región crearon la Plataforma Regional de Cooperación Tributaria para América Latina y el Caribe (PTLAC), cuyo objetivo es articular a los ministerios de Hacienda, Economía y Finanzas, y Administraciones Tributarias **en torno a una agenda fiscal común que promueva sistemas tributarios inclusivos, sostenibles y orientados a la reducción de las desigualdades.**

La PTLAC, asimismo, busca fortalecer la incidencia colectiva de los países de ALC en espacios multilaterales, como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y las Naciones Unidas. Es una herramienta estratégica para que la región ejerza liderazgo en los debates globales sobre la reforma de la arquitectura fiscal internacional, especialmente en el marco del proceso de negociación de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cooperación Internacional en Materia Fiscal. Aprobado en noviembre de 2023, el proceso de negociación busca reescribir las reglas fiscales globales, con base en principios de equidad, universalidad. Se posiciona como una alternativa inclusiva frente a los mecanismos dominados históricamente por actores como la OCDE y abre camino para vincular la justicia fiscal al financiamiento de la educación y de otros derechos.

[4] Facundo Alvaredo, Anthony B. Atkinson, Thomas Piketty, y Emmanuel Saez, World Inequality Database (WID.world, 2024), http://wid.world/data
[5] Son empresas cuya actividad principal consiste en poseer participaciones accionarias en otras empresas, con el fin de controlarlas o gestionarlas, sin intervenir necesariamente en actividades productivas o comerciales propias.
[6] Gabriel Zucman, A Blueprint for a Coordinated Minimum Effective Taxation Standard for Ultra-High-Net-Worth Individuals (Junio 25, 2024).

Millones de recursos se escapan debido a la injusticia fiscal

El actual sistema internacional de cooperación fiscal, centrado en el G20 y en la OCDE, ha sido reiteradamente cuestionado por excluir las voces del Sur Global y por no responder a las necesidades de los países en desarrollo[7]. Según datos de la *Tax Justice Network*[8], las reformas impulsadas por la OCDE, como el Plan de Acción Contra la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (Plan BEPS, por sus siglas en inglés) y el Impuesto Mínimo Global, tuvieron resultados limitados. **El traslado abusivo de beneficios por parte de las multinacionales ascendió de 1,13 billones de dólares en 2017 a 1,42 billones de dólares en 2021 en el mundo**. Además, la mayoría de los beneficios generados por el impuesto mínimo propuesto se mantuvieron en jurisdicciones fiscales privilegiadas; no en los países donde se genera la riqueza.

Los países de la OCDE son responsables por el 59 % de las pérdidas fiscales corporativas globales y por el 93,5 % de la evasión de riqueza extraterritorial. **El mundo pierde anualmente cerca de 492.000 millones de dólares a causa de abusos fiscales transfronterizos:** 347.600 millones por evasión corporativa y 144.800 millones por evasión fiscal relacionada con la riqueza extraterritorial de individuos ricos. Del total, **39.010 millones de dólares se pierden en ALC.**

Además, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), **la evasión y la elusión fiscal en ALC aumentaron del 6,1 % al 6,7 % del PIB entre 2017 y 2022, alcanzando los 433.000 millones de dólares.** Este incremento se explica casi exclusivamente por el aumento de la evasión en el impuesto sobre la renta de personas y corporaciones. A esto se suma que **las estructuras tributarias nacionales siguen siendo regresivas**. En la mayoría de los países de la región, los impuestos indirectos (como el Impuesto sobre el Valor Añadido - IVA) continúan dominando la recaudación. En 2022, los impuestos a la renta y al patrimonio representaron apenas el 30% del total recaudado por impuestos al consumo.

Propuestas para ampliar la base fiscal y los fondos para la educación

A casi una década de la adopción del Marco de Acción Educación 2030 y la Agenda de Addis Abeba, los movimientos por el derecho humano a la educación y por la justicia fiscal en América Latina y el Caribe instan a los Estados a transformar las bases del financiamiento educativo, a partir de:

- **Mecanismos contra el abuso fiscal internacional y la distribución injusta de recursos:** el financiamiento necesario para alcanzar la educación básica universal en los países de ingreso bajo y medio-bajo asciende a 461.000 millones de dólares anuales. Sin embargo, el mundo pierde cada año al menos 492.000 millones debido a abusos fiscales. Estos recursos serían suficientes para cubrir la brecha de financiamiento de 97.000 millones anuales y toda la meta de educación básica universal (Tabla 2).

[7] Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social – Latindadd, *La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cooperación Tributaria Internacional y los Derechos Humanos: Una mirada desde América Latina*, coord. Carlos Bedoya, elaborado por Fernando Goldar. (Lima: Latindadd, diciembre 2024).
[8] Tax Justice Network, Estado de la Justicia Fiscal 2024 (Londres: Tax Justice Network, 2024).

Tabla 2. Pérdidas por abuso fiscal versus inversión para garantizar ODS 4

Concepto	Monto anual (USD mil millones)	% respecto a la inversión necesaria	% respecto a la brecha anual
Inversión necesaria para garantizar el ODS 4 en países de ingreso bajo y medio-bajo	461	—	—
Pérdidas fiscales globales totales	492	106,7 %	507,2 %
Abuso fiscal corporativo (multinacionales)	347	75,4 %	358,3 %
Evasión fiscal en paraísos fiscales (individuos ricos)	144.8	31,4 %	149,1 %
Pérdidas atribuibles a países OCDE	341.3	74 %	351 %
Pérdidas asociadas a los ocho países opositores a la Convención Fiscal de Naciones Unidas	211.5	45,9 %	218,1 %
Brecha anual de financiamiento educativo (2023–2030)	97	21 %	—

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Unesco y Tax Justice Network.

Un acuerdo vinculante entre los sistemas fiscales y los derechos humanos: la Convención Marco sobre Cooperación Internacional en Materia Fiscal es una oportunidad histórica para reescribir las reglas fiscales globales. Uno de sus principales avances es el reconocimiento del principio de igualdad de voz y voto entre todos los países en las futuras negociaciones. Sin embargo, su éxito dependerá de la adopción de compromisos vinculantes y medibles, y de una interpretación progresiva y exigible, que reconozca la función del sistema fiscal como herramienta indispensable para garantizar los derechos humanos.

Derecho a la Educación con Justicia Fiscal

- **Un impuesto global a las grandes fortunas, contextualizado:** según la propuesta encargada por el G20 en 2024 a Gabriel Zucman, un impuesto global del 2% a las fortunas de las 2.800 personas que poseen patrimonio superior a 1.000 millones de dólares podría recabar entre 200.000 y 250.000 millones de dólares anuales, con impactos inmediatos para la reducción de las desigualdades y el financiamiento de los derechos. Sin embargo, la distribución de la riqueza global varía entre regiones, por lo que los impuestos a las grandes fortunas deben diseñarse considerando los contextos locales. En ALC, según estimaciones de Latindadd [9] usando datos de 2019, la aplicación de un impuesto sobre patrimonios netos superiores a 1 millón de dólares, con tasas progresivas entre el 2 % y el 3,5 %, permitiría recaudar aproximadamente 26.000 millones de dólares anuales, que podrían fortalecer las políticas públicas.

- **Reformas fiscales progresivas adaptadas al escenario de ALC:** los impuestos indirectos y regresivos representan la proporción más importante de la recaudación tributaria en la región. La evasión, la elusión y los beneficios tributarios a grandes empresas y patrimonios continúan aprovechando los vacíos legales y minando el espacio fiscal, mientras las y los más pobres asumen la mayor carga tributaria. La región debe avanzar hacia reformas que conduzcan a sistemas fiscales más progresivos.

- **Revisión de los gastos tributarios y beneficios fiscales regresivos:** según la CEPAL, uno de cada cuatro dólares que los Estados podrían recaudar en ALC se pierde en gastos tributarios por exenciones, deducciones y regímenes especiales que reducen la recaudación. Algunos de estos beneficios carecen de una justificación y ofrecen limitados retornos. Los recursos perdidos terminan favoreciendo, en muchos casos, a sectores económicos concentrados o a empresas con capacidad de *lobby* político. Además, la falta de transparencia en la publicación y evaluación de los beneficios impide a la ciudadanía conocer a quién benefician y a qué costo social.

- **Priorización de la educación y demás derechos básicos:** el DHE, como derecho humano habilitador de los demás derechos, debe ser reconocido como política prioritaria para recibir los recursos movilizados a través de reformas fiscales, junto con la salud, la vivienda y la protección social y los cuidados.

- **Fortalecimiento de las capacidades fiscales de los gobiernos subnacionales como parte de la agenda regional por la justicia fiscal:** en muchos países de la región, los procesos de descentralización de las políticas han transferido responsabilidades educativas a gobiernos provinciales, estatales o municipales, sin garantizar que esos niveles cuenten con los recursos y las herramientas fiscales necesarias para cumplir con sus obligaciones. Como consecuencia, las regiones subnacionales con menor capacidad de recaudación enfrentan dificultades para garantizar el DHE, lo que genera una reproducción de las desigualdades. Para superar esta dificultad, es fundamental: ampliar las capacidades fiscales de los gobiernos subnacionales a través de tributos progresivos; invertir en modernización catastral, administración tributaria y gestión financiera local; establecer sistemas de transferencias intergubernamentales que compensen las brechas entre territorios; y asegurar que la calidad educativa no dependa del nivel de riqueza local, sino de un compromiso nacional con la equidad territorial.

[9] Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social – Latindadd, *Ahora o Nunca: Impuestos a la riqueza y las grandes fortunas en América Latina y el Caribe*, elaborado por Rosa Cañete Alonso (Lima: Latindadd, 2020).