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

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.

Investigación y textos: Jameson Alejandro Mencías Vega

Coordinación regional: Adrian Falco (Latindadd / Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe), Nelsy Lizarazo Castro (CLADE)

Comentarios: Adrian Falco (Latindadd / Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe), Nelsy Lizarazo Castro, Carolina Osorio, Laura Giannecchini, María Cianci Bastidas, Tamara Montalvo y Thais Iervolino (CLADE)

Revisión de estilo: Carolina Osorio, Esteban López

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.

Resumen del estudio:

Índice

1 Introducción 4
2 Contexto del financiamiento del derecho humano a la educación 6
3 Los compromisos incumplidos y las oportunidades fiscales 12
4 Propuestas desde la Justicia Fiscal 19
5 Recomendaciones finales 26
6 Referencias 27

1. Introducción

El derecho humano a la educación es reconocido como un derecho habilitante fundamental, ya que posibilita el ejercicio pleno de otros derechos y expande las capacidades de las personas para su desarrollo integral. Así lo expresan los principales acuerdos internacionales y el enfoque de desarrollo que inspira los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En particular, el ODS 4 propone "garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todas las personas".

Sin embargo, el financiamiento necesario para garantizar este derecho universal enfrenta obstáculos estructurales persistentes. Mientras los recursos públicos se reducen y las economías atraviesan un estancamiento prolongado, la desigualdad se intensifica y la concentración de la riqueza se profundiza. En este contexto, la posibilidad de que los Estados cumplan con sus compromisos en materia de derechos humanos y desarrollo se ve limitada por una arquitectura fiscal global profundamente desigual, ineficaz y capturada por intereses concentrados.

La brecha de financiamiento para la educación es especialmente aguda en los países de menores ingresos. Según las últimas 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 necesarios para el período 2023-2030[1]. Esta brecha se amplifica en contextos de austeridad, bajo condicionalidades macroeconómicas regresivas y espacios fiscales crónicamente restringidos. Como consecuencia, 251 millones de niñas, niños y adolescentes siguen fuera del sistema educativo[2].

Además, el cumplimiento de las metas de inversión pública en educación se ha estancado o incluso ha retrocedido: cada vez menos países alcanzan los compromisos acordados (ver Tabla 2).

En América Latina y el Caribe, la cantidad de países que no cumplen con los acuerdos sobre financiamiento educativo se duplicó entre 2015 y 2022. Solo una minoría respeta los compromisos globales relacionados con el gasto público en educación. Informes de CLADE y Latindadd advierten sobre la crítica situación de la inversión educativa por estudiante en países como Argentina, Colombia, Paraguay, República Dominicana, Perú, Guatemala (todos en 2023) y Honduras (2024)[3], donde también se registran retrocesos en la matrícula escolar y en la equidad en el acceso para niñas y niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas.

A nivel global, el 10% más rico de la población concentra tres cuartas partes 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

[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] Ver en las referencias bibliográficas los informes de la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE) y Latindadd.

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 del Estado para garantizar los derechos de todas las personas[6].

El sistema actual de cooperación fiscal internacional, encabezado por el Grupo de los Veinte (G20) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), ha excluido sistemáticamente las voces del Sur Global, limitando los avances hacia una tributación equitativa y basada en los derechos humanos[7]. En este contexto, el proceso de la Convención Fiscal Global en el marco de las Naciones Unidas representa una oportunidad histórica para corregir estas asimetrías. El mandato político que surja de la Cuarta Conferencia sobre Financiamiento para el Desarrollo (FFD4) deberá plasmar acuerdos que acompañen de manera integral a aquellos que surgirán de la Convención.

A una década de los principales compromisos globales en educación y de la Tercera Conferencia sobre Financiamiento para el Desarrollo (FFD3), la integración entre la FFD4 y la Convención Fiscal Global de Naciones Unidas es indispensable. No habrá cumplimiento del ODS 4 sin un sistema fiscal global justo, progresivo, transparente y alineado con los derechos de todas las personas.

Un nuevo consenso de financiamiento para garantizar el derecho humano a la educación con justicia fiscal requiere:

- Reconocer a la educación como un destino prioritario de los recursos movilizados a través de reformas fiscales internacionales.
- Abordar de manera frontal la evasión fiscal, los flujos financieros ilícitos y las guaridas fiscales como causas estructurales del déficit de financiamiento educativo, y promover la transparencia en la información fiscal.
- Alinear la arquitectura de la cooperación fiscal internacional y el marco de la Convención Fiscal de las Naciones Unidas con los compromisos en materia de derechos humanos.

El contexto actual está caracterizado por: (i) la desaceleración económica global; (ii) el aumento de las desigualdades; (iii) el agotamiento de los recursos públicos y naturales; y (iv) una concentración sin precedentes de la riqueza. En este escenario, los compromisos asumidos por los Estados no podrán cumplirse sin una transformación profunda de los sistemas fiscales en todos sus niveles, que permita financiar sosteniblemente los derechos humanos, comenzando por el derecho a la educación.

[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).

2. Contexto del financiamiento del derecho humano a la educación

2.1 Acuerdos internacionales

En las últimas tres décadas y media, los gobiernos del mundo han adoptado 23 acuerdos, declaraciones, cumbres, convenciones y marcos de acción orientados al fortalecimiento del derecho a la educación. Entre ellos, la Declaración de Incheon (2015) y el Marco de Acción Educación 2030 son especialmente relevantes por su articulación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), adoptados ese mismo año. El ODS 4 establece como objetivo: "Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todas las personas".

El Marco de Acción Educación 2030 reafirma principios fundamentales:

> *La educación es un derecho humano fundamental y un derecho habilitante. Para hacerlo efectivo, los países deben garantizar un acceso universal, equitativo e inclusivo a una educación de calidad, gratuita y obligatoria, sin dejar a nadie atrás. La educación debe orientarse al desarrollo pleno de la personalidad humana y a la promoción del principal entendimiento mutuo, la tolerancia, la amistad y la paz.*

Asimismo, se reconoce que la educación es un bien público y que el Estado es su garante, responsable de establecer y regular estándares y normas. La garantía del derecho requiere un enfoque de corresponsabilidad social: la sociedad civil, las y los trabajadores de la educación, el sector privado, las comunidades, las familias, los jóvenes, las niñas y los niños desempeñan roles clave en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas educativas. La Declaración de Incheon (2015) estableció compromisos de inversión pública: asignar un mínimo de entre el 4 % y el 6 % del Producto Interno Bruto (PIB), o un mínimo de entre el 15 % y el 20 % del gasto público total a la educación. Para los países menos desarrollados, se acordó alcanzar los valores más altos de ambos estándares. También se asumió el compromiso de garantizar 12 años de educación primaria y secundaria, gratuita y financiada con fondos públicos, lo que implicaba, de manera implícita, el compromiso de proveer los recursos necesarios. En la declaración, los Estados se comprometieron a no retroceder en el financiamiento del derecho humano a la educación. En el Marco de Acción Educativa 2030 se estableció como prioridad "movilizar recursos para financiar correctamente la educación", con énfasis en la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y en el sector privado, especialmente para los países de ingresos bajos.

[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).

Elementos de Justicia Fiscal en los nuevos acuerdos

Durante los primeros años de implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los principales acuerdos internacionales en materia educativa no abordaron de manera integral la dimensión fiscal del financiamiento. Tanto la Declaración de Incheon como el Marco de Acción Educación 2030 mencionaron de forma limitada los "beneficios fiscales perjudiciales", sin incluir elementos clave como la existencia de guaridas fiscales, la evasión y elusión tributaria, los flujos financieros ilícitos o la necesidad de sistemas fiscales progresivos. Como resultado, no se estableció un vínculo explícito entre la arquitectura fiscal global —que facilita la concentración extrema de la riqueza— y la viabilidad financiera para garantizar el derecho humano a la educación.

Esta omisión comenzó a revertirse en 2022, en el marco de la Cumbre sobre la Transformación de la Educación, convocada por el Secretario General de las Naciones Unidas. Por primera vez, las declaraciones emanadas de este espacio incluyeron compromisos explícitos en materia de justicia fiscal. Se reconoció que la reforma de los sistemas tributarios es una condición esencial para garantizar el financiamiento adecuado y sostenible de la educación. Entre las medidas propuestas se incluyen:

Tabla 1. Compromisos y Acciones de la Cumbre de la Transformación de la Educación basados en la Justicia Fiscal

Acuerdos en la Cumbre	Acciones propuestas
Priorizar las reformas fiscales a nivel mundial.	Crear un registro mundial de activos.
Ampliar la recaudación con relación al PIB, de forma rápida y progresiva.	Reducir los flujos financieros ilícitos.
Cambiar el enfoque de las instituciones financieras internacionales hacia reformas fiscales más justas.	Combatir los paraísos fiscales y la fiscalidad desleal.
Evitar una carrera a la baja en materia de impuestos e incentivos fiscales perjudiciales.	Promover normas fiscales globales, justas y sostenibles.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Cumbre sobre la Transformación de la Educación.

En América Latina y el Caribe, la incorporación del enfoque de justicia fiscal ha avanzado de forma gradual. La Declaración de Buenos Aires (2022) y la Declaración de Santiago (2024) reconocen la importancia de garantizar un financiamiento adecuado para la educación, especialmente en el contexto de la recuperación pospandemia. Aunque ambas destacan la necesidad de reforzar el rol del Estado y contar con el respaldo de organismos multilaterales, no profundizan en los mecanismos fiscales específicos para lograrlo, ni desarrollan estrategias concretas de reforma tributaria o de lucha contra la evasión fiscal.

La Declaración de Santiago (2024) dispuso la creación de un Grupo Ad-hoc para la elaboración de una propuesta para el financiamiento equitativo y eficaz. En su documento, finalizado en 2025, el grupo, propone un marco para la transformación educativa sustentado en tres pilares: (i) sostenibilidad financiera, (ii) equidad y (iii) eficiencia. Para avanzar hacia una sostenibilidad financiera efectiva se recomienda[8].

- Expandir el espacio fiscal educativo, mediante políticas fiscales progresivas, eficiencia en el gasto, mejor uso de la AOD y mecanismos innovadores. Esto implica adoptar sistemas tributarios justos y combatir activamente la evasión y los flujos financieros ilícitos.

- Definir una inversión mínima por estudiante, basada en costos reales, con el fin de reducir desigualdades y garantizar una educación de calidad.

- Fortalecer los sistemas de costeo, monitoreo y rendición de cuentas, promoviendo la transparencia en el uso de los recursos públicos y la medición efectiva de los resultados educativos.

- Establecer alianzas público-privadas con fines específicos, especialmente para financiar infraestructura educativa, bajo condiciones contractuales claras y mecanismos robustos de rendición de cuentas.

- Movilizar recursos de forma intersectorial, articulando la inversión educativa con sectores como salud, protección social e infraestructura.

Foto: @Getty images

[8] Grupo de Trabajo ad-hoc sobre financiamiento, Sostenibilidad financiera, equidad y eficiencia de la inversión educativa como requisitos habilitantes para la transformación educativa en América Latina y el Caribe: Propuesta preliminar de financiamiento equitativo y eficaz. (Santiago: UNESCO, 2025).

Figura 1: Políticas de Movilización Interna de recursos en países de América Latina y el Caribe en línea con las políticas de la Declaración de Santiago 2024

Argentina
Bonos temáticos y de impacto (2018–2022):
Bono de impacto "Proyectá tu Futuro" para empleo juvenil y educación secundaria.

Brasil
Estándar de inversión mínima por estudiante (desde 2007):
Implementación del Custo Aluno Qualidade (CAQ) financiado por el fondo colaborativo FUNDEB.

Movilización intersectorial (desde 2003):
Programa Bolsa Família que condiciona transferencias monetarias a la asistencia escolar.

Chile
Movilización intersectorial (2023):
Proyecto "Conectividad para la Educación 2030" para proveer Internet gratuito a escuelas.

Costa Rica
Monitoreo y rendición de cuentas (2023):
Presupuesto educativo por resultados con apoyo internacional.

República Dominicana
Monitoreo y rendición de cuentas (2020):
Indicadores de eficiencia y desempeño del gasto público en educación.

El Salvador
Canje de deuda por educación (España–El Salvador, 2005):
España convirtió deuda en fondos para construir escuelas rurales y comprar libros en los municipios más pobres de El Salvador.

Jamaica
Movilización intersectorial (desde 1978):
Programa para Madres Adolescentes que apoya la educación de adolescentes embarazadas.

México
Bonos temáticos y de impacto (2015):
Certificados de Infraestructura Educativa Nacional (CIEN) para mejorar instalaciones escolares.

Paraguay
Movilización interna de recursos (2025):
La represa hidroeléctrica Itaipú destina ingresos al programa de Becas Itaipú para estudiantes vulnerables con méritos académicos.

Monitoreo y rendición de cuentas (sin año específico):
Sistema ciudadano para monitorear infraestructura educativa.

Perú
Movilización intersectorial (2024):
Programa Wasi Mikuna para mejorar la alimentación escolar.

Uruguay
Alianzas público-privadas (2021):
Proyecto APP Infraestructura Educativa para construir y mantener edificios escolares, mientras el sector público brinda los servicios educativos.

Fuente: elaboración propia con datos de la Propuesta Preliminar sobre Financiamiento equitativo y eficaz elaborado por el Grupo de Trabajo *Ad-hoc* dispuesto en la Declaración de Santiago 2024.

Por su parte, la Declaración de Fortaleza (Brasil 2024) representa un punto de inflexión: reconoce que sin justicia fiscal no hay garantía posible del financiamiento para el derecho humano a la educación. Esta declaración aborda el financiamiento educativo con mayor profundidad que sus predecesoras, destacando la crisis crónica de infrafinanciación que enfrentan los países de ingresos bajos y medianos. Reconoce la educación como una inversión estratégica que requiere de una reforma estructural de la arquitectura fiscal global.

2.2 Oportunidades

PTLAC y el camino a la Convención Fiscal de Naciones Unidas

La Plataforma Regional de Cooperación Tributaria para América Latina y el Caribe (PTLAC), lanzada en 2023 con la Declaración de Cartagena de Indias, constituye una iniciativa clave. Liderada inicialmente por Colombia, luego por Chile y, actualmente, por Brasil, esta plataforma tiene como objetivo principal articular a los ministerios de Hacienda, Economía y Finanzas, y Administraciones Tributarias de la región en torno a una agenda fiscal común que promueva sistemas tributarios inclusivos, sostenibles y orientados a la reducción de las desigualdades. Su diseño participativo —que incluye a la sociedad civil y el sector privado— también impulsa el intercambio técnico, el aprendizaje entre pares y la adopción de mejores prácticas tributarias en toda la región.

En el plano internacional, la PTLAC busca fortalecer la incidencia colectiva de América Latina y el Caribe en espacios multilaterales como la OCDE y las Naciones Unidas. En este sentido, la PTLAC representa 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 la Convención Fiscal de Naciones Unidas, que se posiciona como una alternativa inclusiva frente a los mecanismos dominados históricamente por la OCDE.

La realidad es que el actual sistema internacional de cooperación fiscal, centrado en el G20 y 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. Según datos de la *Tax Justice Network*[9], los resultados de las reformas impulsadas por la OCDE, como el Plan BEPS y el Impuesto Mínimo Global, han sido limitados y regresivos. En 2021, el traslado abusivo de beneficios por parte de multinacionales ascendió a 1,42 billones de dólares. Los países de la OCDE son responsables del 59 % de las pérdidas fiscales corporativas globales y del 93,5 % de la evasión de riqueza extraterritorial. En conjunto, el mundo pierde anualmente cerca de 492.000 millones de dólares a causa de abusos fiscales. A pesar de este panorama, ocho países[10] —que concentran el 43 % de estas pérdidas— votaron en contra de los *Términos de Referencia* (ToR) para la Convención Marco en la Asamblea General de la ONU[11].

Frente a este contexto, la Convención Marco sobre Cooperación Internacional en Materia Fiscal, promovida desde las Naciones Unidas, representa una oportunidad histórica para reescribir las reglas fiscales globales. La resolución aprobada en noviembre de 2023 establece el inicio de un proceso negociador basado en principios de equidad, universalidad y alineamiento con los derechos humanos. Uno de sus avances más significativos es el reconocimiento del principio de igualdad de voz y voto entre todos los países en las futuras negociaciones fiscales.

[9] Tax Justice Network, Estado de la Justicia Fiscal 2024 (Londres: Tax Justice Network, 2024).
[10] Australia, Canadá, Estados Unidos, Israel, Japón, Nueva Zelanda, Reino Unido y Corea del Sur.
[11] Ibid. 7.

Los Términos de Referencia de la Convención Marco establecen una serie de compromisos fundamentales que deberían incluirse en la Convención:

- Distribución equitativa de los derechos tributarios, incluyendo una fiscalidad justa sobre las empresas multinacionales.
- Tributación efectiva de las personas con altos patrimonios, combatiendo la evasión y elusión fiscal transfronteriza.
- Cooperación fiscal internacional para el desarrollo sostenible, en sus dimensiones económica, social y ambiental.
- Asistencia administrativa mutua y fortalecimiento del intercambio de información tributaria.
- Lucha contra los flujos financieros ilícitos relacionados con prácticas fiscales nocivas.
- Mecanismos eficaces de prevención y resolución de disputas fiscales entre Estados.

Los Términos de Referencia también establecen que el contenido de dicha Convención debe estar alineado con los principios y compromisos asumidos en la Agenda de Acción de Addis Abeba (FFD3). Por tanto, la próxima FFD4 de 2025 representaría también un espacio para que nuevos compromisos políticos den una nueva forma a la narrativa del financiamiento, pero centrada en la justicia, la equidad y los derechos humanos.

La Convención está funcionando y en marcha. A junio de 2025, además de los Términos de Referencia, dos líneas de trabajo elaboran y discuten dos protocolos. El primero acerca de la tributación de los ingresos derivados de la prestación de servicios transfronterizos en una economía cada vez más digitalizada y globalizada; y un segundo acerca de la Prevención y resolución de controversias fiscales. Estos dos instrumentos legales se discutirán en agosto de 2025 por el Comité de Negociación Intergubernamental para el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre cooperación tributaria internacional.

3. Los compromisos incumplidos y las oportunidades fiscales

Desde la Declaración de Incheon se advirtió que las aspiraciones del ODS 4 no podrían concretarse sin un aumento sustantivo y progresivo de la financiación. El compromiso asumido de garantizar 12 años de educación primaria y secundaria, gratuita y financiada con fondos públicos, implicaba, de manera implícita, el compromiso de proveer los recursos necesarios.

Sin embargo, los avances son preocupantes: a nivel global, 251 millones de niñas, niños y adolescentes están fuera del sistema educativo en 2023. Lejos de alcanzarse la finalización universal de la educación primaria, se proyecta que apenas seis de cada diez jóvenes finalizarán la educación secundaria en el 2030[12].

La Declaración de Incheon también estableció compromisos de inversión pública: asignar entre el 4 % y el 6 % del PIB, o entre el 15 % y el 20 % del gasto público total a la educación, y al menos alcanzar o superar esos niveles en los países más desarrollados. Sin embargo, la tendencia global es regresiva. A partir de datos de la UNESCO, se observa que entre 2015 y 2022, el número de países que no cumplieron ninguno de estos estándares aumentó de 51 a 64, sobre una muestra de aproximadamente 175 países (Tabla 2).

Gráfico 1. Cumplimiento de estándares de inversión en educación (2015 vs 2022*)

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Unesco[13].
Nota*: 2022 o año más reciente.

[12] 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

[13] 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

En América Latina y el Caribe, los resultados son aún más desalentadores. En todos los casos, el número de países que cumplen con los estándares ha disminuido. El número de países que no cumplen ninguno de los criterios se duplicó entre 2015 y 2022, pasando de 7 a 14 (Tabla 2). Esto revela un retroceso no solo en términos presupuestarios, sino también en la garantía del derecho humano a la educación.

En 2015, y a nivel global, el costo estimado para alcanzar la educación universal preescolar, primaria y secundaria en países de ingresos bajos y medianos-bajos era de 340.000 millones de dólares anuales. Hoy, esa cifra asciende a 461.000 millones. La brecha de financiamiento anual proyectada ha pasado de 39.000 millones a 97.000 millones de dólares, lo que evidencia que la distancia entre los recursos disponibles y los necesarios para garantizar este derecho no ha dejado de crecer.

Tabla 2. Cumplimiento de los estándares de financiamiento mínimo en educación (América Latina y el Caribe y resto del mundo, 2015 vs 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[14].
Nota*: 2022 o año más reciente.

También es claro que el Marco de Acción Educativa no abordó con suficiente claridad la necesidad de ampliar el espacio fiscal mediante sistemas tributarios justos, ya que su enfoque se centró en la AOD y el sector privado, especialmente para los países de ingresos bajos. Sin embargo, ya en 2015, la Declaración de Incheon alertaba sobre las limitaciones de la AOD, como la falta de compromiso sostenido, su carácter discrecional y su concentración geográfica.

Según la UNESCO, la resolución de la ONU que estableció como meta destinar el 0,7 % del Ingreso Nacional Bruto (INB) a la AOD ha mostrado un estancamiento, con niveles en torno al 0,3 y 0,4% % durante los últimos 25 años. Se estima que si esa meta se hubiese cumplido entre 1990 y 2016, se habrían movilizado 3,3 billones de dólares adicionales en AOD[15].

[14] Ibid. 13.
[15] UNESCO, Global Education Monitoring Report 2016: Education for People and Planet: Creating Sustainable Futures for All (Paris: UNESCO, 2016), 308, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245752

Crecimiento estancado: reto para la justicia fiscal

El actual modelo económico global atraviesa un período de estancamiento estructural. Las proyecciones de los principales organismos internacionales confirman que el crecimiento económico será significativamente más bajo que los niveles históricos de las últimas décadas. Según el Informe de Perspectivas de la Economía Mundial[16], el crecimiento mundial caerá al 2,8 % en 2025 y al 3 % en 2026, una revisión acumulada a la baja de 0,8 puntos porcentuales respecto a las proyecciones previas, y muy por debajo del promedio del 3,7 % registrado entre 2000 y 2019.

En América Latina y el Caribe, la situación es aún más crítica. La región enfrenta un bajo dinamismo económico acompañado de un espacio fiscal reducido, producto de una estructura tributaria frágil y altamente regresiva. Según la CEPAL[17], el crecimiento promedio ha sido de apenas 0,9 % en los últimos años. La desaceleración global, la caída en los precios de los recursos naturales y el encarecimiento del financiamiento han limitado la capacidad de los gobiernos para invertir, recaudar y redistribuir.

Este contexto ha generado una disminución de la recaudación tributaria y un aumento de los déficits fiscales. En 2023, la caída de la demanda interna y de las importaciones afectó la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), mientras que en 2024 se consolidó un entorno de debilidad fiscal. La formación bruta de capital fijo del gobierno general se ubicó en apenas el 2,1 % del PIB en 2022, el nivel más bajo del mundo[18]. Esta baja inversión pública es un obstáculo estructural para el crecimiento sostenible, la generación de empleo y la garantía de derechos humanos fundamentales, como la educación. Esta baja inversión pública es un obstáculo estructural para el crecimiento sostenible, la generación de empleo y la garantía de derechos humanos fundamentales, como la educación.

Foto: @Nataliya_Vaitkevich

[16] International Monetary Fund (IMF), *World Economic Outlook: Navigating Divergent Global Paths*, April 2025 (Washington, DC: IMF, 2025). https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2025/04/22/world-economic-outlook-april-2025.

[17] CEPAL, Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2025: Impulsar la inversión para el crecimiento y el desarrollo sostenible (Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2025), https://www.cepal.org/es/publicaciones/81583

[18] Ibid. 17.

El paradigma dominante sigue proponiendo más crecimiento como solución automática, apelando a incentivos fiscales, reducciones impositivas y flexibilización laboral para atraer inversiones. Sin embargo, esta fórmula, lejos de fortalecer las finanzas públicas, erosiona las bases tributarias. Según la OCDE, entre 2000 y 2020 las rebajas en los impuestos corporativos en los países de la OCDE se redujeron en 9 puntos porcentuales, mientras que en América Latina la disminución fue de 7 puntos (del 26 % al 19 %)[19]. Dichas reducciones, sin embargo, no se vieron reflejadas en un crecimiento sostenido, sino más bien en una crisis en medio del período. En América Latina, se favoreció a las grandes empresas, mientras se recortaron los servicios esenciales para la población.

Además, apostar exclusivamente por el crecimiento económico es insostenible en términos ecológicos. Según la iniciativa Earth Overshoot Day 2023, la humanidad consume recursos equivalentes a 1,7 planetas por año[20]. Este patrón de consumo desborda la capacidad regenerativa del planeta. El propio Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático, ha advertido que los actuales modelos de producción y consumo son incompatibles con los compromisos climáticos del Acuerdo de París[21].

Riquezas intactas y estructuras fiscales permisivas

Mientras los recursos públicos se agotan y los servicios esenciales sufren recortes, la riqueza global no solo permanece intacta, sino también oculta y resguardada por una arquitectura fiscal internacional profundamente injusta. Las grandes fortunas continúan creciendo sin control, amparadas por sistemas tributarios que permiten a los capitales concentrados eludir sus responsabilidades fiscales y debilitan la capacidad de los Estados para garantizar los derechos de todas y todos.

A nivel mundial, la concentración de la riqueza es escandalosa. El 1 % más rico posee el 43 % de los activos financieros globales[22]. El 10 % más rico concentra el 74 % de la riqueza y más del 50 % del ingreso mundial, mientras que el 1 % acumula por sí solo el 36,3 % del patrimonio global[23]. En América Latina, una de las regiones más desiguales del mundo, el 10 % más rico capta más de la mitad del ingreso nacional, al tiempo que millones de personas carecen de acceso a derechos básicos como educación, salud o vivienda[24].

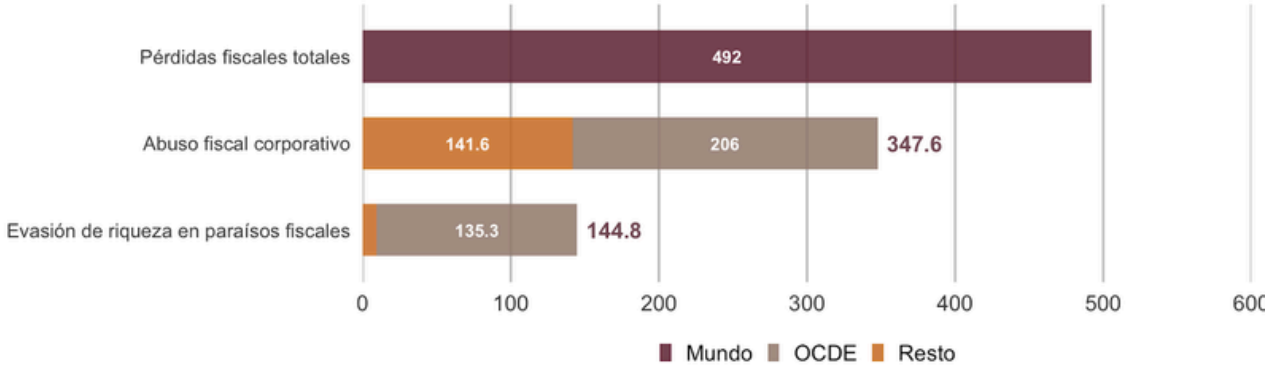
Detrás de esta concentración extrema se encuentra un sistema fiscal permisivo y regresivo. Las y los multimillonarios, así como las grandes corporaciones, utilizan mecanismos complejos y legalmente habilitados para evitar tributar[25]:

- Retienen acciones y ganancias de capital para no generar eventos imponibles[26].
- Canalizan ingresos a través de sociedades holding, que disfrutan de exenciones fiscales.
- Transfieren riqueza a activos difíciles de valorar, como arte o propiedades, donde la supervisión fiscal es menor.
- Utilizan estructuras opacas en jurisdicciones *offshore*, aprovechando vacíos legales y la falta de transparencia internacional.

[19] OECD. *Corporate Tax Statistics: Second Edition*. Paris: OECD Publishing, 2020. https://oe.cd/corporate-tax-stats
[20] Global Footprint Network, Earth Overshoot Day 2023: August 2 – We're Using 1.7 Earths, accessed May 30, 2025.
[21] IPCC, Informe de Síntesis del Sexto Informe de Evaluación (AR6), Ginebra: IPCC, 2023, https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_FullVolume.pdf

El resultado es una evasión fiscal a escala industrial. Cada año, el mundo pierde 492.000 millones de dólares debido a abusos fiscales transfronterizos: 347.600 millones por evasión corporativa y 144.800 millones por evasión de grandes fortunas. En América Latina, el valor asciende a 39.010 millones de dólares, de los cuales 35.885 millones corresponden a abuso fiscal corporativo y 3.125 millones de dólares a la evasión fiscal relacionada con la riqueza extraterritorial.

Gráfico 2. Pérdidas Fiscales Globales y Responsabilidad de Países de la OCDE



Fuente: elaboración propia con datos de Tax Justice Network 2024.

La responsabilidad del Norte Global y el fracaso del sistema actual

Los países de la OCDE son responsables del 59 % de las pérdidas fiscales corporativas globales y del 93,5 % de la evasión asociada a la riqueza extraterritorial. Son una parte central del problema. Sin embargo, cuando se propuso en las Naciones Unidas avanzar hacia una Convención Fiscal, ocho países —Australia, Canadá, Israel, Japón, Nueva Zelanda, Corea del Sur, Reino Unido y Estados Unidos— votaron en contra. Estos ocho países son responsables del 43 % de las pérdidas fiscales globales.

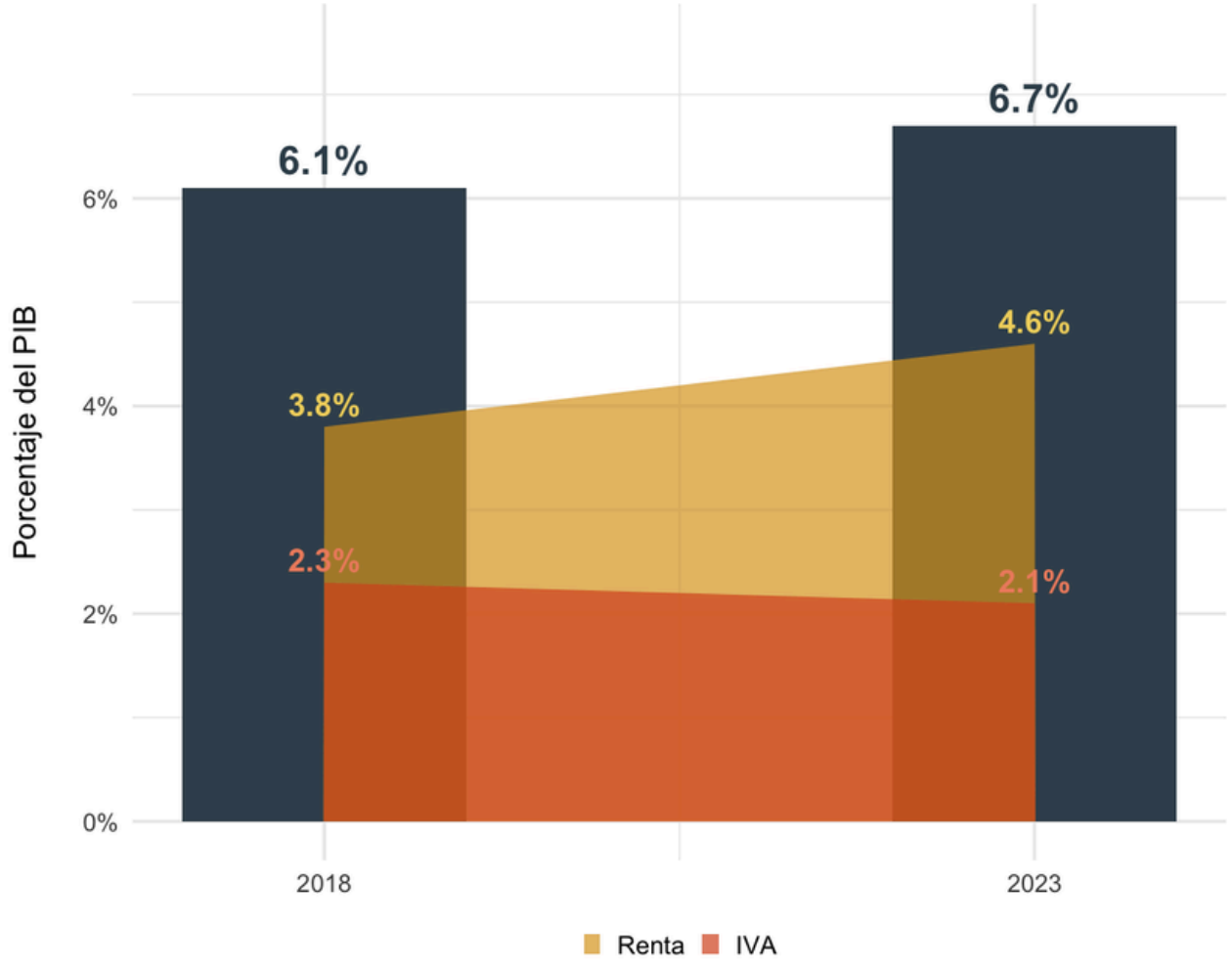
Al mismo tiempo, las reformas impulsadas por la OCDE —como el Plan BEPS[27] o el impuesto mínimo global— han fracasado en revertir esta dinámica. El traslado de beneficios por parte de las multinacionales aumentó de 1,13 billones de dólares en 2017 a 1,42 billones en 2021. Además, la mayoría de los beneficios generados por el impuesto mínimo propuesto irían a parar a jurisdicciones fiscales privilegiadas, en lugar de a los países donde realmente se genera la riqueza.

[22] Oxfam Internacional. Desigualdad S.A. El poder empresarial y la fractura global: la urgencia de una acción pública transformadora. Oxford: Oxfam GB, 2024. https://www.oxfam.org
[23] Ibid. 4. Facundo Alvaredo, et. al. 2024.
[24] Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social de América Latina y el Caribe 2023: La inclusión laboral como eje central para el desarrollo social inclusivo (Ssntiago: CEPAL, 2023).
[25] Ibid. 6. Zucman, et. al. 2024.

El caso de América Latina y el Caribe: injusticia tributaria en casa

En América Latina y el Caribe (ALC), la situación no es muy diferente. La evasión y la elusión fiscal aumentaron del 6,1 % al 6,7 % del PIB entre 2017 y 2022, según la CEPAL, 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, tanto de personas como de empresas. Aunque los países han logrado avances en la reducción de la evasión del IVA, los tributos más progresivos siguen siendo vulnerables al ocultamiento de ingresos y activos. La evasión y la elusión del Impuesto sobre la Renta pasaron del 3,8 % al 4,6 % del Producto Interno Bruto de la región.

Gráfico 3. Evolución de la elusión y evasión Fiscal en ALC 2018 a 2023

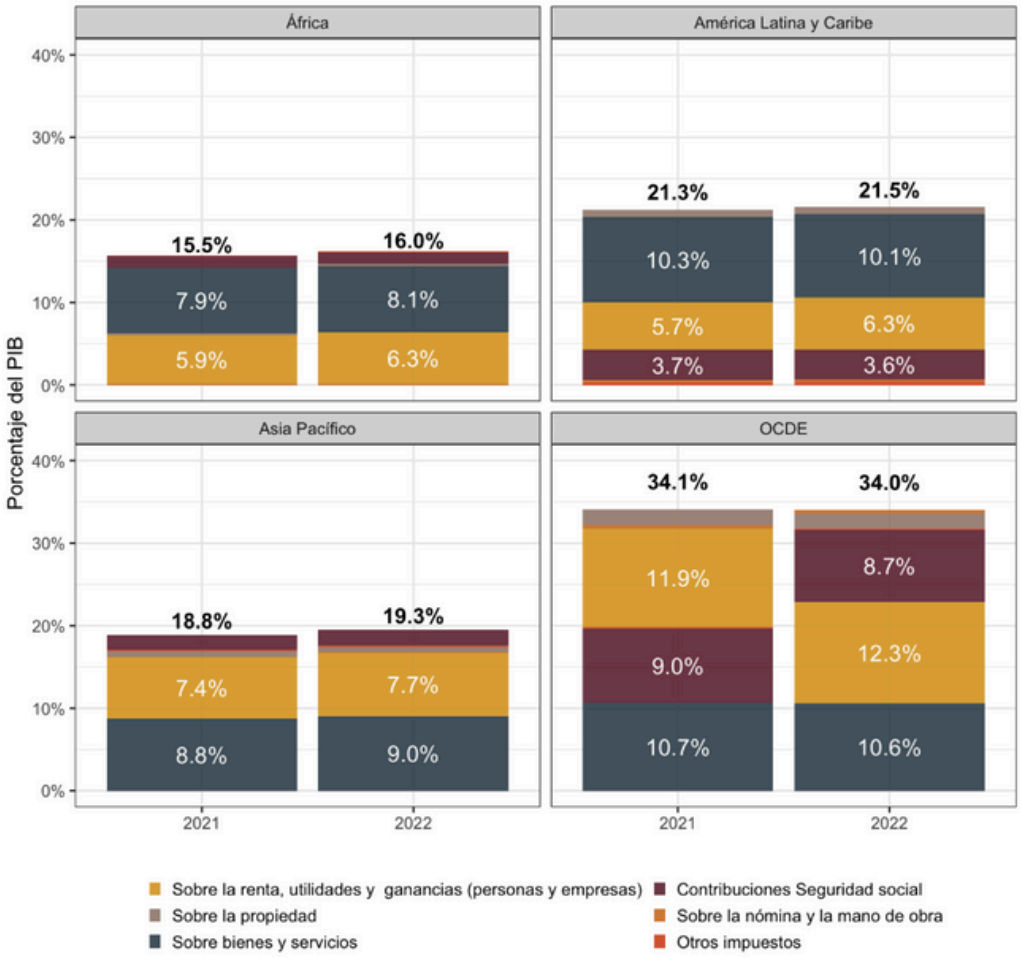


Fuente: Cepal Panorama Fiscal 2024.

[26] La retención de acciones y ganancias es una práctica mediante la cual los multimillonarios no venden sus acciones a pesar de que sigan ganando valor y por ende se siga acumulando la riqueza. Al no haber una venta, no hay técnicamente un evento (imponible) que genere el pago de un impuesto.

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 IVA) continúan dominando la recaudación, a pesar de su carácter claramente regresivo. En 2022, los impuestos a la renta y al patrimonio representaron apenas el 30 % del total recaudado por impuestos al consumo.

Gráfico 4. Estructura de la recaudación de Ingresos Tributarios por región 2021-2022



Fuente: OCDE Tax Revenue Dataset[28].

Incluso en los países desarrollados, los sistemas tributarios no son tan progresivos como se afirma. En la cúspide de la distribución, las y los milmillonarios pagan tasas efectivas de impuestos más bajas que los sectores medios. Según Zucman (2024), el 0,0001 % más rico del mundo ha pasado de poseer el 3 % del PIB mundial en riqueza a concentrar el 13 %. La regresividad se manifiesta tanto en la base como en la cima del sistema: las y los pobres pagan mucho proporcionalmente, y las y los más ricos, casi nada.

[27] El Plan de Acción contra la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés) es una iniciativa liderada por la OCDE y el G20 que busca evitar que las empresas multinacionales utilicen vacíos legales y estrategias fiscales agresivas para trasladar artificialmente sus beneficios a jurisdicciones con baja o nula tributación, reduciendo así su carga fiscal global. Ver OECD. About BEPS and the Inclusive Framework. Paris: OECD, 2024. https://www.oecd.org/tax/beps/about/

[28] OCDE, *Estadísticas de ingresos tributarios: OECD Tax Revenue Dataset*, consulta del 30 de mayo de 2025, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV

4. Propuestas desde la Justicia Fiscal

A casi una década de la adopción del Marco de Acción Educación 2030 y la Agenda de Addis Abeba, las estrategias para lograr el financiamiento educativo global han demostrado ser insuficientes. El modelo de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y la participación del sector privado como actores estratégicos parecen estar mostrando problemas claros de funcionamiento. La AOD se encuentra estancada, muy por debajo de lo comprometido. Las políticas de recorte en AOD de Estados Unidos, principal donante global y actor dominante del sistema financiero internacional, pueden ser determinantes para regiones como África Subsahariana.

En paralelo, los mecanismos fiscales internacionales impulsados por la OCDE —como el Plan BEPS o el impuesto mínimo global— han fracasado en frenar el abuso fiscal. El traslado de beneficios por parte de las multinacionales ha aumentado, y los países del Sur Global siguen siendo excluidos de las decisiones.

En este contexto, la FFD4 y el proceso hacia la consolidación de la Convención Fiscal bajo el liderazgo de las Naciones Unidas representan una oportunidad histórica para corregir el rumbo. Frente al debilitamiento de la cooperación tradicional y al fracaso de las reformas parciales, y bajo el marco de la Justicia Fiscal y la garantía del Derecho Humano a la Educación como base del desarrollo, se presentan a continuación una serie de propuestas de política orientadas a transformar las bases del financiamiento educativo.

A nivel Global

1. Lucha frontal contra el abuso fiscal internacional

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 492.000 millones debido a abusos fiscales, una cifra que supera en un 6,7 % el monto requerido. Estos recursos serían suficientes no solo para cubrir la brecha de financiamiento de 97.000 millones anuales, sino también para financiar toda la meta de educación básica universal. Lo anterior representa, no solo la anulación práctica de cualquier esfuerzo educativo global, sino también una evidencia incontestable de que el problema no es la escasez de recursos, sino su distribución injusta.

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.

La **Tabla 2** muestra el porcentaje que representan las pérdidas fiscales anuales en relación con el porcentaje de inversión necesario para garantizar la educación básica universal en países de ingreso bajo y medio-bajo. También se muestra el porcentaje respecto a la brecha anual de financiamiento. Cada porcentaje se desglosa en función de las pérdidas causadas por individuos y multinacionales de los países de la OCDE, así como de los ocho países que se oponen a la Convención Fiscal de las Naciones Unidas.

Tabla 2. Pérdidas por abuso fiscal vs 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.

Es importante mencionar que las estimaciones de la Tax Justice Network representan un escenario mínimo de las pérdidas que pueden ocurrir por abusos fiscales. En su propio informe, se señala que el Fondo Monetario Internacional (FMI) calculó que estas pérdidas podrían ser hasta tres veces mayores, lo que multiplicaría por tres los valores estimados.

2. Acuerdo vinculante en la Convención Fiscal de Naciones Unidas

La Convención Marco sobre Cooperación Fiscal Internacional, impulsada en el seno de las Naciones Unidas, representa una oportunidad histórica para redefinir las reglas del sistema fiscal global. Sin embargo, su éxito dependerá de que se avance más allá de los principios generales y se adopten compromisos vinculantes y medibles.

Además, es imprescindible que el articulado de la Convención haga operativo el vínculo entre fiscalidad y derechos humanos. El artículo 9.c de los Términos de Referencia menciona esta conexión, pero su formulación es genérica. Se requiere una interpretación progresiva y exigible, que reconozca la función del sistema fiscal como herramienta indispensable para garantizar el derecho a la educación, la salud, la vivienda y la igualdad de oportunidades[29].

La Convención Marco sobre Cooperación Fiscal Internacional, impulsada en el seno de las Naciones Unidas, representa una oportunidad histórica para redefinir las reglas del sistema fiscal global.

Entre las prioridades que debe incluir la Convención se encuentran:

- Una distribución justa de los derechos de imposición que frene el traslado artificial de beneficios hacia guaridas fiscales.
- Un marco común para la tributación efectiva de grandes fortunas y corporaciones globales.
- Medidas de transparencia fiscal internacional que respeten los derechos humanos, equilibrando adecuadamente el derecho a la privacidad con la necesidad de rendición de cuentas.
- Mecanismos concretos para combatir los flujos financieros ilícitos y las prácticas fiscales nocivas.
- Reglas para la resolución de disputas fiscales entre Estados, que eviten arbitrajes sesgados y refuercen el multilateralismo fiscal.

La vinculación adecuada en la Convención Fiscal puede ser un paso importante para el establecimiento de metas fiscales, atadas a metas relacionadas con el financiamiento de derechos humanos. A manera de ejemplo, por cada punto porcentual del PIB recuperado mediante la lucha contra el abuso fiscal, se debería garantizar la cobertura de X % adicional en inversión de capital o infraestructura educativa.

[29] Ibid. 7. Red Latinoamericana por la Justicia Económica y Social - Latindadd, 2024.

3. Impuesto global a las grandes fortunas contextualizado

De acuerdo con la propuesta hecha por Gabriel Zucman en 2024 y encargada por el G20, un impuesto global a las grandes fortunas sería una medida inmediata con un alto impacto redistributivo, al crear un impuesto global mínimo del 2 % sobre la riqueza de los multimillonarios. En su estudio, solo 2.800 personas en el mundo — quienes poseen más de 14,2 billones de dólares en riqueza acumulada — podrían pagar entre 200.000 y 250.000 millones de dólares anuales.

De acuerdo con la propuesta hecha por Gabriel Zucman en 2024 y encargada por el G20, un impuesto global a las grandes fortunas sería una medida inmediata con un alto impacto redistributivo

Sin embargo, es importante tener en cuenta que la distribución de la riqueza global varía entre las regiones del mundo. Las personas que potencialmente podrían pagar un impuesto con esas características dejarían fuera a multimillonarias, multimillonarios y altos patrimonios de algunas regiones del Sur Global. Aunque estas personas o corporaciones tengan un menor nivel de riqueza que las del Norte Global, también son beneficiarias de una estructura fiscal desigual e injusta.

Un impuesto a las grandes fortunas es una herramienta indispensable para avanzar en la justicia fiscal, pero debe diseñarse considerando las desigualdades estructurales dentro de cada región. En América Latina y el Caribe, donde la concentración de la riqueza convive con brechas extremas en el acceso a derechos, este tipo de gravamen puede tener un alto potencial redistributivo.

Según estimaciones de LATINDADD[30], la aplicación de un impuesto a las grandes fortunas sobre patrimonios 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, utilizando datos de 2019. Esta cifra representa una fuente significativa de financiamiento para políticas públicas como la educación, y demuestra que la riqueza existe: lo que falta es voluntad política para redistribuirla.

Un impuesto a las grandes fortunas es:

- **Técnicamente viable:** existen propuestas concretas de implementación desde la academia y organismos internacionales.
- **Políticamente justo**: responde a décadas de acumulación no gravada.
- **Moralmente urgente:** es inaceptable que 2.800 personas tengan más influencia sobre el bienestar del planeta que el 99,9991 % restante.

[30] 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).

A nivel regional y nacional

1. Promover reformas fiscales progresivas en América Latina y el Caribe

Los impuestos indirectos y regresivos representan la proporción más importante de la recaudación tributaria en América Latina y el Caribe.

Los impuestos indirectos y regresivos representan la proporción más importante de la recaudación tributaria en América Latina y el Caribe. Lo recaudado por impuestos directos, específicamente a la renta y al patrimonio, equivale al 70 % de lo que se recauda por impuestos al consumo (Gráfico 4). Mientras la evasión, la elusión y los beneficios tributarios a grandes empresas y patrimonios continúan aprovechando los vacíos legales y minando el espacio fiscal, los sistemas tributarios recaen sobre los hombros de quienes menos tienen. A esta injusticia estructural se suma una alarmante tolerancia con sectores económicos privilegiados, como el financiero, el extractivo o el agroexportador, que siguen gozando de regímenes favorables, incluso en contextos de crisis.

Experiencias recientes, como las reformas fiscales en Colombia (2022) y Brasil (2023), demuestran que es posible avanzar hacia una mayor progresividad tributaria, incluso en contextos de alta presión corporativa. En ambos casos, las reformas elevaron la recaudación efectiva sobre las rentas más altas, eliminaron exenciones ineficientes y ampliaron la base fiscal sin comprometer la inversión ni el crecimiento.

La región, a través de acuerdos ministeriales y espacios de coordinación regional, debe avanzar hacia la articulación estructural y el apoyo de reformas que conduzcan a sistemas fiscales más progresivos, los cuales garanticen recursos constantes y sostenibles. Esto permitirá trascender los denominados métodos innovadores, cuya experiencia parece ser poco articulada (Figura 1). Los presupuestos estructurados de manera intersectorial o con el sector privado, aunque son interesantes para incrementar los recursos, se presentan a nivel regional como prácticas aisladas, muy contextualizadas y enfrentadas a la volatilidad de los tiempos políticos, y en muchos casos, a impactos externos como los mercados de materias primas o recursos naturales.

Foto: @Pixabay

Colombia (Reforma 2022)
• La reforma buscó fortalecer la sostenibilidad fiscal y aumentar los ingresos públicos, especialmente en sectores estratégicos como el financiero y el extractivo. **Reforma Tributaria (Ley núm. 2277 de 2022):** • Se incrementó la tarifa general del impuesto sobre la renta para personas jurídicas del 31 % al 35 %. • Se establecieron sobretasas para sectores específicos: instituciones financieras (5 puntos porcentuales entre 2023 y 2027), sector extractivo (progresivas de 0, 10 o 15 puntos porcentuales según el producto y precio promedio) y contribuyentes que generan energía a partir de recursos hídricos (3 puntos porcentuales entre 2023 y 2026). • Se incluyó la no deducibilidad de los pagos de regalías para el cálculo del impuesto, aunque esta disposición fue posteriormente anulada por la Corte Constitucional. **Impacto en la recaudación:** • La reforma tributaria contribuyó al aumento de la recaudación del impuesto sobre la renta en 2023, especialmente por las retenciones realizadas durante el año que consideraron la no deducibilidad de las regalías.
Brasil (Reforma 2023)
• La reforma de 2023 introdujo tributación de inversiones en el extranjero, aplicando una tasa fija del 15 % sobre ingresos de activos financieros extranjeros y ganancias de entidades extranjeras controladas. • Se ofreció una opción transitoria para actualizar el valor de mercado de activos extranjeros y pagar un impuesto del 8 % sobre ganancias de capital. • Los ingresos del impuesto sobre la renta retenido en la fuente (IRRF) aumentaron considerablemente, ya que la ley eliminó las exenciones para los fondos exclusivos y cerrados, que previamente no estaban sujetos a la tributación periódica sobre las ganancias no obtenidas.

Fuente: Panorama Fiscal ALC CEPAL 2024 y 2025.

2. Revisar los gastos tributarios y beneficios fiscales regresivos

En ALC, uno de cada cuatro dólares que los Estados podrían recaudar termina perdido en gastos tributarios por exenciones, deducciones y regímenes especiales que reducen la recaudación.

En América Latina y el Caribe, uno de cada cuatro dólares que los Estados podrían recaudar termina perdido en gastos tributarios por exenciones, deducciones y regímenes especiales que reducen la recaudación. Algunos de estos beneficios carecen de una justificación social clara o están enfocados en el Desarrollo Sostenible, y en muchos casos, ofrecen limitados retornos. Según la CEPAL, estos beneficios fiscales alcanzaron en 2022 un promedio del 4 % del PIB regional, lo que representa aproximadamente el 25 % de los ingresos tributarios.

Los recursos perdidos por gastos tributarios —que podrían destinarse a políticas públicas como la educación, la salud o el cuidado— terminan favoreciendo, en muchos casos, a sectores económicos altamente concentrados o a empresas con capacidad de lobby político, sin que exista evidencia sólida de su impacto en inversión, empleo o equidad. Además, la falta de transparencia en la publicación y evaluación de estos beneficios impide a la ciudadanía conocer a quién benefician realmente y a qué costo social.

3. Fortalecer las capacidades fiscales de los gobiernos subnacionales como parte de la agenda regional por la justicia fiscal

En América Latina y el Caribe, la calidad de la educación que reciben niñas, niños y jóvenes depende en gran medida del lugar donde nacen. En muchos países, los procesos de descentralización han transferido responsabilidades educativas a gobiernos provinciales, estatales o municipales, pero sin garantizar que esos niveles cuenten con los recursos y las herramientas fiscales necesarias para cumplir con sus obligaciones. La descentralización no es el problema; el problema es la inequidad en la capacidad fiscal de los territorios y la falta de respaldo del Estado central para corregirla.

En América Latina y el Caribe, la calidad de la educación que reciben niñas, niños y jóvenes depende en gran medida del lugar donde nacen.

El caso de Argentina es paradigmático: la gestión descentralizada del sistema educativo ha profundizado las desigualdades territoriales. Provincias con menor capacidad de recaudación o menor actividad económica enfrentan serias dificultades para garantizar infraestructura escolar, materiales, condiciones laborales docentes y calidad educativa en general. Este fenómeno también se observa en la mayoría de los países de la región, donde las desigualdades entre zonas urbanas y rurales, o entre capitales y ciudades intermedias, no son solo educativas, sino también fiscales.

En promedio, los gobiernos subnacionales en América Latina gestionan impuestos patrimoniales como el predial o el de vehículos, que son altamente progresivos. Pero en la práctica, la falta de catastros actualizados, la baja capacidad administrativa y la débil autonomía normativa limitan su potencial recaudatorio. Esta situación crea un círculo vicioso: menos ingresos locales implican menor inversión educativa, y con ello, una reproducción territorial de la desigualdad.

La propuesta es clara: la suficiencia fiscal subnacional debe ser un componente central de la agenda de justicia educativa. Esto implica:

- Ampliar las capacidades fiscales de los gobiernos subnacionales en la recaudación de tributos progresivos.
- Invertir en modernización catastral, administración tributaria y gestión financiera local.
- Establecer sistemas de transferencias intergubernamentales basados en criterios de equidad y necesidad, que compensen las brechas estructurales entre territorios. Una referencia regional puede ser el funcionamiento del Fundeb en Brasil[31].
- Asegurar que la calidad educativa no dependa del nivel de riqueza local, sino de un compromiso nacional con la equidad territorial.

[31] El Fundeb (Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación) es el principal mecanismo de redistribución del financiamiento educativo en Brasil. Recolecta recursos de impuestos estatales y municipales y los redistribuye según el número de estudiantes matriculados. El gobierno federal complementa a estados y municipios con menor capacidad fiscal, con el fin de minimizar las disparidades y garantizar un valor mínimo anual por alumno. Ver Vanderlete Pereira da Silva y Roberto Sanches Mubarac Sobrinho, "O Novo Fundeb e a Garantia do Direito à Educação das Crianças Manauaras," *FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação* 12, no. 12 (2022), https://doi.org/10.22491/2236-5907119439.

5. Recomendaciones finales

A las y los representantes de movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil, funcionarios/as de los ministerios de Educación, Finanzas y Planificación, así como a actores del sistema de cooperación regional de la PTLAC e internacional:

- *Es fundamental asumir la justicia fiscal como una herramienta necesaria para la garantía de derechos, comenzando por el derecho humano a la educación.*

La evidencia presentada en este documento muestra que los marcos fiscales actuales —tanto nacionales como internacionales— no han logrado movilizar los recursos necesarios para cumplir con los compromisos asumidos por los Estados en el marco del ODS 4. En lugar de reforzar la provisión pública y equitativa de educación, las estructuras tributarias nacionales, regionales y globales siguen beneficiando a sectores de altos ingresos, mientras millones de niñas, niños y adolescentes, jóvenes, personas adultas y mayores continúan sin oportunidades de ejercer su derecho a la educación.

Por ello, recomendamos avanzar estratégicamente hacia una agenda fiscal que sea justa y basada en los derechos humanos. Esto implica:

- Participar activamente en los procesos de negociación fiscal internacional, como la FFD4 y la Convención Fiscal, para asegurar que se construya una nueva arquitectura vinculante entre la justicia fiscal y los compromisos de financiamiento de derechos humanos.
- Promover reformas tributarias progresivas que graven de forma justa las rentas altas, los patrimonios y los beneficios extraordinarios de personas naturales y corporaciones.
- Revisar y reducir los gastos tributarios que no contribuyen a la equidad ni a los objetivos de desarrollo.
- Fortalecer las capacidades fiscales de los gobiernos subnacionales para garantizar la equidad territorial en el acceso y la calidad educativa.

6. Referencias

Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE), Latindadd, y Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe. Análisis de la brecha existente para alcanzar una educación de calidad en el marco del ODS 4. São Paulo–Lima–Buenos Aires: CLADE, Latindadd y Red de Justicia Fiscal, noviembre 2023. Disponible en: https://redclade.org/publicaciones/analisis-de-la-brecha-existente-para-alcanzar-una-educacion-de-calidad-en-el-marco-del-objetivo-de-desarrollo-4-paraguay/

———. Educación y justicia en Colombia: Documento de actualización y sistematización. São Paulo–Lima–Buenos Aires: CLADE, Latindadd y Red de Justicia Fiscal, noviembre 2023. Disponible en: https://redclade.org/publicaciones/educacion-y-justicia-en-colombia-documento-de-actualizacion-y-sistematizacion/

———. Educación y justicia fiscal en Honduras: análisis desde una perspectiva de derechos. São Paulo–Lima–Buenos Aires: CLADE, Latindadd y Red de Justicia Fiscal, septiembre 2024.

———. Estudios de fiscalidad y derecho a la educación (República Dominicana). São Paulo–Lima–Buenos Aires: CLADE, Latindadd y Red de Justicia Fiscal, noviembre 2023.

———. Evolución de la inversión en educación en Argentina entre 2015–2021: Avances, desafíos y propuestas. São Paulo–Lima–Buenos Aires: CLADE, Latindadd y Red de Justicia Fiscal, noviembre 2023.

———. Evolución del gasto en educación y funcionamiento de los sistemas tributarios en Guatemala: 2015–2022. São Paulo–Lima–Buenos Aires: CLADE, Latindadd y Red de Justicia Fiscal, noviembre 2023.

———. Justicia fiscal y educación en el Perú: Urgencias, prioridades y realidades. São Paulo–Lima–Buenos Aires: CLADE, Latindadd y Red de Justicia Fiscal, noviembre 2023.

CEPAL. Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2025: Impulsar la inversión para el crecimiento y el desarrollo sostenible. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2025. https://www.cepal.org/es/publicaciones/81583.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Panorama Social de América Latina y el Caribe 2023: La inclusión laboral como eje central para el desarrollo social inclusivo. Santiago: CEPAL, 2023.

Global Footprint Network. *Earth Overshoot Day 2023: August 2 – We're Using 1.7 Earths*. Accessed May 30, 2025.

International Monetary Fund (IMF). World Economic Outlook: Navigating Divergent Global Paths, April 2025. Washington, DC: IMF, 2025. https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2025/04/22/world-economic-outlook-april-2025.

IPCC. Informe de Síntesis del Sexto Informe de Evaluación (AR6). Ginebra: IPCC, 2023. https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_FullVolume.pdf.

Naciones Unidas. Transforming Education Summit: Summary Report. New York: United Nations, 2022. https://www.un.org/en/transforming-education-summit.

OCDE. Estadísticas de ingresos tributarios: OECD Tax Revenue Dataset. Consulta del 15 de mayo de 2025. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV.

OREALC/UNESCO Santiago. Declaración de Buenos Aires: III Reunión Regional de Ministras y Ministros de Educación de América Latina y el Caribe. Buenos Aires: UNESCO, mayo 2022. https://www.unesco.org/sites/default/files/2022-06/declaracion-buenos-aires-2022-es.pdf.

———. Declaración de Santiago 2024: Reunión Extraordinaria de Ministras y Ministros de Educación de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: UNESCO, enero 2024. https://www.unesco.org/sites/default/files/2024-02/declaracion-santiago-2024.pdf.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). About BEPS and the Inclusive Framework. Paris: OECD, 2024. https://www.oecd.org/tax/beps/about/.

Oxfam Internacional. Desigualdad S.A. El poder empresarial y la fractura global: la urgencia de una acción pública transformadora. Oxford: Oxfam GB, 2024. https://www.oxfam.org.

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.

———. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cooperación Tributaria Internacional y los Derechos Humanos: Una mirada desde América Latina. Coordinado por Carlos Bedoya. Elaborado por Fernando Goldar. Lima: Latindadd, 2024.

Silva, Vanderlete Pereira da, y Roberto Sanches Mubarac Sobrinho. "O Novo Fundeb e a Garantia do Direito à Educação das Crianças Manauaras." FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação 12, no. 12 (2022). https://doi.org/10.22491/2236-5907119439.

Tax Justice Network. Estado de la Justicia Fiscal 2024. Londres: Tax Justice Network, 2024.
UNESCO. Can Countries Afford Their National SDG 4 Benchmarks? Paris: Global Education Monitoring Report, 2023. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000385004.

———. Declaración de Fortaleza: Reunión Mundial sobre la Educación 2024. Fortaleza (Brasil): UNESCO, noviembre 2024. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000387419.

———. Education 2030: Incheon Declaration and Framework for Action for the Implementation of Sustainable Development Goal 4. Paris: UNESCO, 2015. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656.

———. 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.

———. Global Education Monitoring Report 2016: Education for People and Planet: Creating Sustainable Futures for All. Paris: UNESCO, 2016. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245752.

———. Incheon Declaration: Education 2030 – Towards Inclusive and Equitable Quality Education and Lifelong Learning for All. Paris: UNESCO, 2015. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232565.

———. Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2024/5: La educación y los ODS: *u*na aceleración necesaria. París: UNESCO, 2024. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000391406.

Zucman, Gabriel. A Blueprint for a Coordinated Minimum Effective Taxation Standard for Ultra-High-Net-Worth Individuals. June 25, 2024.