



Vinculando la Nueva Crisis de Endeudamiento con los Impuestos y la Educación

Autor: Jo Walker

Publicado originalmente en [NORRAG Special Issue 05](#), pp. 94-97

Fecha de publicación: noviembre de 2020

Título original en inglés: [Linking the New Debt Crisis to Tax and Education](#)

Resumen: *Cada vez es más difícil defender la ampliación de los ingresos fiscales como estrategia para aumentar la financiación de la educación y otros servicios públicos, especialmente cuando hay una nueva crisis de la deuda y grandes porcentajes de los presupuestos nacionales desaparecen en el pago de viejas deudas. Los defensores de la educación deben estar tan comprometidos en la crisis de la deuda como lo están haciendo ahora en la justicia fiscal.*

Palabras claves: *Deuda, educación, justicia fiscal, Covid-19*

Se prevé que la pandemia de la COVID-19 desencadene una crisis económica con un impacto dramático en las finanzas públicas y en la capacidad de mantener la inversión en servicios públicos. A las pocas semanas de que la pandemia se instalara, hubo un clamor para que se permitiera a los países suspender el servicio de la deuda para que pudieran canalizar todos los ingresos nacionales existentes hacia una respuesta integral. Esto sería más rápido que esperar a recibir ayuda o nuevos préstamos. En el proceso, muchas personas se dieron cuenta por primera vez de la magnitud de la nueva crisis de la deuda. De hecho, la inevitable crisis de la deuda hacia la cual el mundo ha estado avanzando lentamente, se aceleró de repente, ya que los países canalizaron fondos y pidieron préstamos para los [paquetes de respuesta de COVID-19](#).

En los últimos años, el promedio anual de pagos de deuda en los países en desarrollo ha aumentado. Tras el mínimo de 2011 de un 5,4% de los ingresos públicos en el servicio de la deuda, las estadísticas del Fondo Monetario Internacional (FMI) muestran que los pagos medios de la deuda aumentaron hasta el 12,1% de los ingresos públicos en 2015 y hasta el 13,9% en 2017; y se prevé que sigan aumentando hasta el 17,9% de los ingresos públicos en 2022. Estos son promedios y algunos países enfrentan porcentajes mucho más elevados. Sudán es el ejemplo más catastrófico, ya que tiene que utilizar el 85% de sus ingresos para aliviar la deuda, pero Ghana, Gambia y Zambia están pagando más de la mitad de su presupuesto nacional, y Sierra Leona, el Congo y Kenia pagan más de un tercio de sus ingresos al servicio de la deuda.

En 2019, la [Jubilee Debt Campaign](#) revisó 60 países y encontró que exactamente la mitad de ellos gastan más del 13% de los ingresos del gobierno en el pago de las deudas. Se comprobó que este es el punto de corte para cuando el servicio de la deuda impacta negativamente en el gasto público. Los países que pagan más del 13% de sus servicios de la deuda, redujeron en promedio el gasto público por persona (teniendo en cuenta la inflación) en un 6%. Los países que gastan menos del 13% en el servicio de la deuda de hecho aumentaron el gasto real en servicios públicos en un 14%.

El impacto inmediato del servicio de la deuda en el gasto en educación puede verse claramente en el siguiente cuadro. En demasiados países el servicio de la deuda fue mayor que, o un rival considerable de los presupuestos de educación en 2019, incluso antes de la COVID-19. Estos son también algunos de los países que están más lejos y deben avanzar rápidamente hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2030.

Tabla 1: Servicio de la deuda en el 2019

País	2019 – Servicio de la deuda como % de los Ingresos de Gobierno
Sudán	85.97
Ghana	59.00
Gambia	51.80
Zambia	50.99
Sierra Leona	42.99
Congo – Brazzaville	42.65
Kenia	35.97
Bangladesh	29.00
Mozambique	26.54
Malawi	20.28
Tanzania	19.54
Senegal	18.43
Myanmar	16.48
Níger	16.53
Benín	16.19
Togo	15.68
Chad	14.70
Ruanda	14.56
Etiopía	12.67

Fuente: *Who Cares for the Future: finance gender-responsive-public services*, basada en los datos de Jubilee Debt Campaign.

Si los países fueran capaces de reducir el servicio de la deuda a un nivel manejable del 12% de los ingresos nacionales, los efectos serían transformadores. En Bangladesh, el servicio de la deuda representa actualmente el 29% de los ingresos del gobierno, o el 116% del presupuesto de educación. Si se situara en el 12% de los ingresos totales, esto supondría 5.500 millones de dólares adicionales para servicios públicos. El paso equivalente en Ghana supondría 5.000 millones de dólares adicionales, y en Kenia más de 4.000 millones de dólares. Este es el tipo de cantidades que podrían transformar los sistemas de educación pública y otros servicios públicos. Por ejemplo, en Ghana, si sólo el 20% de esos nuevos ingresos se destinara a la educación, esto podría generar alrededor de 1.000 millones de dólares, y sólo la mitad de esa cantidad podría pagar: una plaza para cada niño (pre-COVID) que no haya asistido a la escuela primaria y al primer ciclo de secundaria; o el salario de 50.000 nuevos profesores cualificados y comidas escolares para 1 millón de niños.

Vinculando la Deuda, Impuestos y Educación

La nueva crisis de la deuda interactúa con la fiscalidad y la educación de varias maneras. Cuando desaparecen cantidades tan grandes de dinero para pagar viejas deudas, puede ser difícil justificar aumentos de impuestos, porque la gente no verá los beneficios en términos de gasto en servicios públicos. Sin embargo, es precisamente

en estos casos que la acción para aumentar los ingresos fiscales es más urgente, ya que sin un aumento de los ingresos nacionales, no hay perspectivas de salir de la espiral de la deuda.

Una respuesta problemática ha sido intentar invisibilizar la deuda en los cálculos del gasto en educación. La principal estadística utilizada para medir el compromiso del gobierno con la educación es el porcentaje del presupuesto nacional asignado a la educación. De acuerdo con el [Marco de Incheon](#), ello debería ser entre el 15% y el 20%; la [Asociación Mundial para la Educación \(GPE, por su siglas en inglés\)](#) exige que los países mantengan o aumenten hasta el 20% o más para poder optar por la asistencia de la GPE. Sin embargo, en 2017, la GPE hizo un cambio silencioso en la forma de calcular la cuota presupuestaria. Durante muchos años, el Instituto de Estadística de la UNESCO recopiló datos sobre la cuota presupuestaria teniendo en cuenta la proporción de los ingresos totales del gobierno. La GPE cambió los objetivos para medir la cuota presupuestaria de los ingresos públicos totales después de sacar el [servicio de la deuda](#).

Tabla 2: Servicio de deudas como porcentaje de gastos en educación

País	2019 – Servicio de la deuda como % de los gastos en educación
Congo - Brazzaville	346%
Ghana	237%
Gambia	216%
Kenia	156%
Zambia	179%
Sierra Leona	183%
Bangladesh	116%
Malawi	118%
Mozambique	113%
Benín	86%
Tanzania	94%
Ruanda	114%
Senegal	74%
Togo	84%
República Centroafricana	109%
Liberia	100%
Uganda	79%
Haití	62%
Malí	46%
Etiopía	46%
Madagascar	44%
Níger	36%
Burkina Faso	43%
Nepal	31%
Afganistán	13%

Fuente: Jubilee Debt Campaign y ActionAid, utilizando datos del IMF / Banco Mundial

Esto es erróneo en dos sentidos. En primer lugar, da la ilusión de un progreso rápido, haciendo parecer que los países están gastando una buena parte de su presupuesto nacional en educación, incluso cuando en realidad pueden estar recortando. En segundo lugar, hace que la deuda sea invisible, lo que significa que los defensores

de la educación no reconocen hasta qué punto la deuda está socavando el gasto en educación. Tomemos por ejemplo, un país que tiene que gastar el 50% de su presupuesto en el servicio de la deuda. Si gastan el 20% de los ingresos restantes en educación, entonces alcanzan el punto de referencia de la GPE. Pero en realidad, gastar esa cantidad es gastar sólo un 10% del presupuesto total del gobierno. Es una diferencia dramática.

Causas de la Crisis de Endeudamiento y Posibles Soluciones

Las razones de la [nueva crisis de la deuda](#) son complejas y varían de un país a otro. Las raíces, por supuesto, se encuentran en la larga historia de desarrollo desequilibrado debido a la herencia del colonialismo. Las instituciones mundiales que establecen normas para los países y las condiciones comerciales de la Organización Mundial del Comercio (OMC) tienden a agravar la situación, así como la continua insistencia del FMI en la consolidación fiscal. [El desplome de los precios de las materias primas](#) desde 2014 ha dejado un enorme agujero en los ingresos de muchos países y la situación no se ha visto favorecida con la proliferación de asociaciones público-privadas que cargan a los gobiernos con riesgos de la deuda para incentivar a los socios privados.

Los tipos de interés históricamente bajos en los países ricos desde la crisis financiera también han sido un factor importante, ya que han animado a los prestamistas a buscar tasas de rendimiento más altas en inversiones más arriesgadas. Muchos de estos acuerdos se cerraron por la puerta trasera durante el auge de las materias primas, pero esto ha hecho que los ciudadanos asuman la carga ya que la economía se contrajo al desplome de los precios de las materias primas.

Como dice la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), muchos gobiernos "han sido absorbidos por un mundo financiero inestable, orientado al comercio a corto plazo de los activos existentes, propensos a ciclos de auge y caída, con distributiva y un gran endeudamiento que actúa como un lastre persistente para la economía real" (UNCTAD, 2019). En resumen, los prestamistas estaban demasiado dispuestos a prestar, los prestatarios estaban demasiado dispuestos a pedir prestado, y todo ocurrió con muy poca transparencia o rendición de cuentas.

[Mozambique](#), por ejemplo, está fuertemente endeudado. En 2016, Mozambique admitió la existencia de 1.200 millones de dólares en préstamos no revelados, y dejó de pagar a un prestamista comercial. Esto hizo que el FMI y los donantes extranjeros cortaran su apoyo económico, lo que desencadenó un colapso de la moneda y el impago de la deuda del país. Además, el FMI impuso una campaña de austeridad, que limitó el gasto público a un compromiso anual de aumentar el número de profesores en 10.000 año. Nigeria también ofrece una historia similar. Cuando los precios del petróleo se desplomaron y el servicio de la deuda se comió un bote de ingresos minúsculo pero cada vez más reducido en junio de 2020, en medio de la pandemia de COVID-19 y las consecuencias económicas, el gobierno nigeriano anunció una impactante reducción del 54% en el presupuesto de educación, junto con un recorte del 50% en el gasto sanitario.

Existen posibles soluciones a esta nueva crisis de la deuda. El reconocimiento de la "deuda climática" ha abierto el debate de un nuevo mecanismo automático de financiación, que incluya la apoyo para sobrellevar la deuda, que forme parte del [Mecanismo Internacional de Varsovia](#) sobre Pérdidas y Daños dentro del [Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático](#). Existe un impulso creciente en torno a los procesos de reforma de los procesos de contratación de la deuda para prevenir futuras crisis (por ejemplo, basándose en la Carta de Finanzas Responsables de 2011 de Eurodad Charter). La demanda de acción podría inclinarse rápidamente si los países fuertemente endeudados amenazaran de forma creíble con el repudio o impago, que es la única baza que tienen muchos países. Más realistas pueden ser los procesos de reprogramación de deudas. Eurodad ha realizado un interesante trabajo para definir cómo podría ser un [mecanismo de reestructuración de la deuda](#).

Oportunidades Post-COVID

Tras la pandemia de coronavirus, es aún más urgente abordar la crisis de la deuda. Hay [razones de peso](#) para que los gobiernos de los países en desarrollo anuncien una suspensión inmediata de la deuda a todos los acreedores (públicos y privados) hasta, al menos, finales de 2021. Más allá de esa fecha deberían renegociar radicalmente el servicio de la deuda para garantizar que nunca paguen un total superior al 12% de sus presupuestos nacionales. Ahora, más que nunca, las y los defensores de la educación deben aprovechar esta oportunidad y responder a las amenazas.

Al suspender inmediatamente los pagos de la deuda, los gobiernos de los países en desarrollo acceden a los ingresos fiscales en sus tesoros para dar una respuesta integral al COVID-19. Esto es mucho más rápido que esperar un proceso internacional para conceder subvenciones o decidir sobre el alivio de la deuda. Los gobiernos podrían anunciarlo unilateralmente, pero hacerlo de forma multilateral (a través de organismos como la Unión Africana), reduciría las posibilidades de represalias a través de sanciones y el corte del acceso futuro al capital (aunque las circunstancias extremas deberían impedir que la mayoría de los acreedores se resista). [Eurodad](#) estima que las suspensiones de pagos a todos los acreedores hasta finales de 2021 liberarían 50.400 millones de dólares sólo para los países de bajos ingresos (mayor si los países de renta media también lo hacen).

El FMI y el Banco Mundial ya han solicitado a los líderes del G20 que actúen suspendiendo los pagos de la deuda bilateral, pero se necesita mucho más. También se han puesto en marcha nuevos mecanismos de préstamo y subvención, pero, preocupantemente, David Malpass, presidente del Banco Mundial, parecía decidido a mantener el *statu quo*, incluso a [finales de marzo](#) declaró que, para acceder al apoyo del Banco Mundial, los países tendrán que aplicar reformas estructurales ... para fomentar los mercados, la elección y las perspectivas de crecimiento más rápido".

Lamentablemente, uno de los mecanismos de financiación global de la educación que está tratando de arrancar, en medio de la pandemia, es el [Servicio Financiero Internacional para la Educación](#) (IFFED, por sus siglas en inglés). Este mecanismo se basa en incentivar a los bancos multilaterales de desarrollo para que presten dinero a los países de renta media baja que quieran invertir más en educación. En el contexto de una creciente crisis de la deuda, que amenaza el gasto en educación, la solución a la financiación de la educación no puede consistir en pedir más préstamos a través de mecanismos como el IFFED.

Conclusión

Mientras las y los defensores de la educación se dedican a la financiación estratégica, como el tamaño del presupuesto nacional y la importancia de actuar sobre la fiscalidad progresiva, será más importante comprometerse también con el impacto de la deuda. En primer lugar, porque los líderes mundiales tienen la oportunidad de actuar con rapidez y decisión. En segundo lugar, porque los llamamientos de activistas contra la deuda están colocando este tema en la agenda internacional. Pero, en tercer lugar, porque, para que nuestras niñas y niños más vulnerables no se queden atrás, se necesitan más inversiones que nunca. La COVID-19 creó una conmoción inmediata que provocó la mayor interrupción de la educación de la historia, con el cierre de escuelas en más de 160 países, afectando a más de 1.500 millones de estudiantes. Las réplicas se prolongarán durante más tiempo: se prevé que 24 millones de niñas y niños no volverán a la escuela, y se prevé que las y los más rezagados se retrasen irremediabilmente. Nunca ha sido más importante invertir más; sin embargo, el servicio de la deuda está consumiendo los presupuestos de una manera que ello se hace imposible. Es fundamental que las y los defensores de la educación y de la justicia fiscal muestren al mundo la urgencia de este momento para esta generación de jóvenes estudiantes.