Naciones Unidas A/81/216

Asamblea General

Distr. general
17 de julio de 2026
Español
Original: inglés

Octogésimo primer período de sesiones
Tema 70 b) del programa provisional*
Promoción y protección de los derechos humanos: cuestiones de derechos humanos, incluidos otros medios de mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales

Derecho a la educación

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Farida Shaheed, de conformidad con lo dispuesto en las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 8/4 y 62/8.

* A/81/150.

26-10599 (S) 220726 240826

Se ruega reciclar

Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Farida Shaheed

Obstáculos para hacer realidad el derecho a la educación en el marco de la arquitectura financiera internacional

Resumen

En este informe, presentado a la Asamblea General de conformidad con lo dispuesto en las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 8/4 y 62/8, la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Farida Shaheed, aborda los principales obstáculos creados por la arquitectura financiera internacional para hacer efectivo el derecho a la educación en todo el mundo.

Índice

		Página
I.	Introducción	4
II.	Tendencias preocupantes en la financiación mundial de la educación	5
III.	Obligaciones jurídicas internacionales y financiación del derecho a la educación	7
IV.	Deuda, margen fiscal y derecho a la educación	10
V.	Actores e instrumentos de la arquitectura financiera internacional y su influencia en el derecho a la educación	12
VI.	Alianzas público-privadas, participación en la financiación y prestación de servicios educativos por el sector privado	18
VII.	Máximo aprovechamiento de los recursos disponibles para la educación mediante la cooperación internacional en cuestiones de política tributaria	19
VIII.	Derecho a la educación y crecimiento	23
IX.	Conclusión y recomendaciones	24

I. Introducción

1. En el presente informe, la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Farida Shaheed, destaca las principales formas en las que la arquitectura financiera internacional obstruye el ejercicio del derecho a la educación restringiendo la capacidad de los Estados de movilizar sus recursos nacionales conforme a las obligaciones que les impone el derecho internacional. La voluntad jurídica y política para hacer efectivo el derecho a la educación depende de que los principales actores de la arquitectura financiera internacional, entre ellos el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, ofrezcan políticas propicias al respecto. Se trata de una cuestión que merece atención urgente en vista del agravamiento de la crisis mundial de la deuda, de las medidas de austeridad y los recortes a las ayudas que debilitan los sistemas educativos de todo el mundo y de la disminución de los recursos nacionales destinados a la educación. El derecho a la educación no puede hacerse realidad sin una financiación pública sostenida y, para eso, se debe transformar la arquitectura financiera internacional vigente.

2. Hace 60 años, a través del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados se comprometieron a movilizar el máximo de recursos disponibles para garantizar progresivamente la educación gratuita a todos los niveles, sin discriminación alguna. Las obligaciones normativas de los Estados se han ido definiendo poco a poco, en particular las de cumplir un deber mínimo básico, procurar no tomar medidas regresivas injustificadas, recurrir a la asistencia y la cooperación internacionales, regular a los agentes privados y las actividades transfronterizas que puedan menoscabar los derechos y evitar las políticas macroeconómicas y fiscales, también a través de las instituciones internacionales, que merman la capacidad para hacer efectivo el derecho a la educación. En la práctica, todas estas obligaciones se han pasado por alto sistemáticamente, por lo que la promesa del derecho universal a la educación se ha ido quedando sin cumplir en gran medida.

3. La Relatora Especial agradece sinceramente a las 44 entidades que han colaborado en la elaboración del presente informe haciéndole llegar sus aportaciones [1] y valora las más de 100 comunicaciones recibidas de los miembros de la Red Juvenil por el Derecho a la Educación (#REYN), que ella misma creó[2]. En las contribuciones de los jóvenes queda claro que estos son muy conscientes de cómo el funcionamiento de la arquitectura financiera internacional influye en el derecho a la educación y se pone de relieve el quid de la cuestión, a saber, que los países no pueden financiar la educación de forma equitativa cuando el reembolso de la deuda, los préstamos con tipos altos de interés, la escasa rendición de cuentas, la corrupción, los conflictos y las desigualdades de poder a nivel mundial destruyen los recursos destinados a las escuelas. De las comunicaciones también se desprende que a los jóvenes les preocupan la erosión de los sueldos de los docentes, los límites de gasto y el hecho de que cada vez se desvíen más recursos públicos de la educación, algo que lleva a una mayor privatización y a desigualdades persistentes en el acceso a la enseñanza. Un aspecto que aparece de forma recurrente en las aportaciones de los jóvenes es la brecha cada vez mayor entre las políticas de enseñanza gratuita y el costo oculto de la educación que asumen los hogares, que, inevitablemente, hace que aprender deje de ser un derecho y se convierta en una decisión de compra en el seno de las familias. Los jóvenes también recalcaron los efectos desiguales de las medidas de austeridad y la falta de financiación en los grupos marginados, entre ellos los alumnos de las zonas

[1] Las comunicaciones recibidas pueden consultarse en https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2026/call-inputs-international-financial-architecture-debt-and-right-education.

[2] Véase https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-education/right-education-youth-network-reyn.

rurales, las comunidades desplazadas, los alumnos con discapacidad, los jóvenes LGBTQI+ y los estudiantes que viven en contextos de conflicto y de vulnerabilidad ante el cambio climático.

4. Los jóvenes, que cada vez participan más en los debates sobre la deuda, la austeridad y la financiación de la enseñanza, han encabezado protestas en todo el Sur Global, en las que han cuestionado al FMI por anteponer el servicio de la deuda y los ajustes fiscales a la inversión social, sobre todo en aquellos lugares donde las medidas de austeridad han hecho que se dispare la inflación, se reduzca el gasto público en el sector social y aumente la presión sobre los sistemas educativos. Sin embargo, y pese a las repercusiones a largo plazo de todo lo anterior para las generaciones futuras, por lo general los jóvenes siguen sin tener una participación significativa en las negociaciones sobre la deuda, la elaboración de políticas fiscales y las decisiones relativas a la financiación de la educación.

5. El sistema de normas, políticas, prácticas e instituciones que rigen el sistema financiero internacional (la arquitectura financiera internacional) no es simplemente un marco técnico para gestionar la estabilidad macroeconómica, sino una estructura que influye directamente en la capacidad de los Estados para garantizar los derechos económicos, culturales y sociales y que repercute en ámbitos como la justicia intergeneracional, la legitimidad democrática y la distribución equitativa del costo de los ajustes. Los relatores especiales y los expertos independientes de las Naciones Unidas, los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, los actores de la sociedad civil y muchas otras partes interesadas señalan, de forma cada vez más insistente, que algunos aspectos de esta arquitectura socavan la capacidad de los Estados para garantizar el derecho a la educación[3], y ha llegado el momento de responder con seriedad a sus llamamientos. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) también ha insistido en la urgente necesidad de reformar[4] lo que el Secretario General de las Naciones Unidas ha calificado de arquitectura “obsoleta”[5], y cada vez son más las voces que reclaman un paradigma de desarrollo que permita hacer realidad los derechos económicos, sociales y culturales y que no se base solamente en el mero crecimiento.

II. Tendencias preocupantes en la financiación mundial de la educación

6. En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre los Derechos del Niño y el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4, los Estados se comprometieron a proporcionar una educación primaria y secundaria universal y gratuita. Sin embargo, en 2023, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) estimó que en 79 países de ingreso más bajo los objetivos relacionados con la educación no podrían cumplirse para 2030 porque el déficit de financiación nacional alcanzaba una media anual

[3] Véanse, por ejemplo, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), “UN debt expert calls for UN convention to fight global tax avoidance and evasion”, 25 de octubre de 2022; https://www.srpoverty.org/2024/10/17/statement-international-financial-system-not-fit-for-purpose-to-address-catastrophic-debt-crisis-un-poverty-expert/; A/HRC/38/33; A/HRC/62/42/Add.1, párrs. 18 a 22 y 24 a 29; A/HRC/56/61/Add.1, párrs. 23 a 25; https://indonesia.un.org/sites/default/files/2023-07/our-common-agenda-policy-brief-international-finance-architecture-en.pdf, págs. 2 a 5; https://www.globalpolicy.org/sites/default/files/Introduction_Reforms%20to%20the%20international%20financial%20architecture.pdf, págs. 7 a 9; y E/1991/23, párr. 37.

[4] UNCTAD, “A world of debt: it is time for reform”, 2025.

[5] Véase https://news.un.org/en/story/2024/09/1154321.

aproximada de 97.000 millones de dólares[6]. Además, en situaciones de crisis humanitaria, la falta de recursos para la educación sigue siendo crónica y los fondos disponibles nunca alcanzan para afrontar los pagos, cada vez mayores, que se deben hacer para cubrir unas necesidades que no dejan de crecer[7].

7. La educación se financia en su gran mayoría con recursos nacionales, que suponen un 97 % de la financiación mundial destinada a la educación[8]. Incluso en los países de ingreso bajo que más dependen de la ayuda exterior, los fondos procedentes de los donantes apenas suman el 12 %[9].

8. Sin embargo, muchos países de ingreso más bajo siguen estando lejos de cumplir los objetivos de financiación establecidos en la Declaración de Incheon y el Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (2015), que se reafirmaron posteriormente en el párrafo 8 de la Declaración de París: Un llamado global para invertir en los futuros de la educación (2021), el párrafo 11 a) de la Declaración de Fortaleza: Aprovechar el poder transformador de la educación para forjar futuros pacíficos, equitativos y sostenibles (2024) y la acción 4 del Pacto para el Futuro (2024), a saber, destinar entre el 4 % y el 6 % del producto interno bruto (PIB) o entre el 15 % y el 20 % del gasto público total a la educación. Además, en el Marco de Acción de Incheon se reconoce que los países menos adelantados deben alcanzar o superar los límites máximos de los parámetros de financiación para cumplir las metas que se proponen en dicho Marco.

9. Los parámetros de financiación no se están alcanzando de forma sistemática. El gasto medio en educación ha disminuido como porcentaje del gasto público total (del 14,5 % en 2012 al 13,4 % en 2022) y como porcentaje del PIB (de aproximadamente el 4,4 % al 4,2 % en el mismo período)[10]. De los 194 países que han facilitado información al respecto, solo 39 de ellos cumplen ambos criterios, 83 cumplen uno solo y 72 siguen estando por debajo de ambos umbrales[11].

10. Cabe señalar que hasta los países que cumplen los criterios de referencia en materia de gasto pueden no estar movilizando fondos suficientes para la educación, ya que las metas de financiación no miden si los ingresos públicos totales bastan o si los fondos se distribuyen de forma equitativa o se reservan principalmente para cumplir las obligaciones básicas mínimas.

11. Los países de ingreso más bajo que destinan una parte relativamente elevada de sus presupuestos públicos a la educación siguen estando sujetos a presiones derivadas del servicio de la deuda, la escasa movilización de ingresos, el crecimiento demográfico, la inflación o una contracción fiscal más generalizada. En los últimos años se ha observado un aumento de la deuda y de los índices de servicio de la deuda que ha hecho reducir el gasto en servicios públicos y protecciones sociales[12]. En

---

[6] Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), “¿Pueden los países permitirse sus puntos de referencia nacionales para el ODS 4?”, *Informe de seguimiento de la educación en el mundo*, documento de política, núm. 49, abril de 2023, pág. 1.

[7] Véanse https://eiehub.org/events/eie-financing-in-the-wake-of-covid-19; y https://www.educationcannotwait.org/global-estimates-update-2026.

[8] Véase https://www.unesco.org/en/articles/breaking-out-global-education-financing-bubble.

[9] Véase https://www.cgdev.org/blog/less-education-aid-available-should-donors-focus-helping-governments-spend-better.

[10] Instituto de Estadística de la UNESCO, “Educación / seguimiento del Objetivo 4”, navegador de datos del IEU. Disponible en https://databrowser.uis.unesco.org/browser/EDUCATION/UIS-SDG4Monitoring. Análisis basado en muestras de países emparejados con datos disponibles para 2012 y 2022-2023.

[11] Comunicación presentada por la UNESCO, pág. 2.

[12] Comunicación presentada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Kenya, por ejemplo, aproximadamente el 29 % del presupuesto nacional de 2025 correspondía a la educación, pero, tras tener en cuenta las obligaciones de deuda, al parecer solo se disponía efectivamente de alrededor del 5,5 % de los ingresos totales para ello[13]. En el Perú, la proporción del gasto público destinada a la educación se mantuvo relativamente estable, pero el aumento del costo del servicio de la deuda frenó la expansión presupuestaria general, lo que limitó el crecimiento del gasto en educación en términos reales[14].

12. Al mismo tiempo, el volumen de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) destinada a la educación sigue a la baja[15]. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia estima que, si los recortes anunciados en la AOD se materializan, es posible que otros 6 millones de niños se vean obligados a abandonar la escuela a finales de 2026[16].

13. Los Gobiernos que necesitan ayuda externa recurren cada vez más a los préstamos de los bancos multilaterales de desarrollo y, en especial, a la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial, que concede préstamos concesionarios a largo plazo. En 2024, aproximadamente el 6,7 % de todos los compromisos de la AIF se concentraban en la educación[17].

14. A diferencia del Banco Mundial, que ofrece financiación para el desarrollo a largo plazo, la función principal del FMI es proporcionar apoyo a corto plazo con el objetivo expreso de fomentar la recuperación económica a largo plazo. Por tanto, el FMI no financia directamente la educación.

15. A través de su asesoramiento sobre políticas a los Gobiernos y del sello de aprobación que acompaña a los préstamos concedidos, la influencia tanto del Banco Mundial como del FMI en el ámbito de la educación es mucho mayor de lo que cabría esperar en vista del apoyo financiero que prestan, por ejemplo, a través de sus condiciones, tanto escritas como no escritas. Además, dado que las estructuras de gobernanza de estas instituciones se basan en sistemas de votación en los que las aportaciones financieras determinan el grado del poder de voto de los Estados miembros, los países de ingreso alto influyen de modo significativo en las prioridades institucionales, las políticas de concesión de préstamos y los programas de reforma ajustándolos en lo posible a sus propios intereses y perspectivas.

III. Obligaciones jurídicas internacionales y financiación del derecho a la educación

16. El artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dispone que toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en la Declaración se hagan plenamente efectivos.

17. En los artículos 2 1) y 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados se comprometen a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr progresivamente el pleno ejercicio del derecho a la educación. El artículo 14 establece un marco más estricto, que exige a los Estados que adopten rápidamente un plan detallado de acción para la

[13] Comunicación presentada por Action Aid *et al*.
[14] Comunicación presentada por la Defensoría del Pueblo del Perú.
[15] UNESCO, “Aid to education: time for tough decisions”, *Informe de seguimiento de la educación en el mundo*, documento de política, núm. 50, junio de 2025, pág. 1.
[16] Véase https://www.unicef.org/documents/education-aid-cuts.
[17] Banco Mundial, informe anual correspondiente al año 2024, pág. 88.

aplicación progresiva, dentro de un plazo razonable, del derecho a la enseñanza primaria gratuita y obligatoria.

18. Los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos han aclarado cuál es el deber de los Estados en lo que respecta a la efectividad progresiva, la disponibilidad de recursos, las obligaciones básicas mínimas, el principio de no regresión, las obligaciones extraterritoriales, las responsabilidades de las empresas y las organizaciones internacionales, y las políticas fiscales. Por tanto, el concepto de la efectividad progresiva lleva aparejada la obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible para lograr el pleno respeto de los derechos, entre los que se incluye el derecho a la educación[18]. La obligación de esforzarse por asegurar el disfrute más amplio posible de los derechos no desaparece porque se demuestre que no hay recursos disponibles suficientes[19]. Las medidas deben ser deliberadas y concretas y su intención debe ser conseguir la plena efectividad del derecho a la educación[20]. No cabe emplear medidas regresivas, salvo que se demuestre que estas se han adoptado tras examinar minuciosamente todas las alternativas posibles y que su uso está debidamente justificado, habida cuenta de todos los derechos económicos, sociales y culturales y el pleno aprovechamiento del máximo de recursos de los que se dispone[21]. Por tanto, cualquier condición impuesta a un préstamo que implique la obligación por parte del Estado prestatario de adoptar una medida regresiva injustificable constituye una violación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, tanto por parte del Estado prestatario como del Estado prestamista[22].

19. Las obligaciones fundamentales mínimas derivadas del derecho a la educación deben cumplirse de forma inmediata. Entre ellas se incluyen las de garantizar el derecho de acceso a las instituciones y los programas de enseñanza públicos sin discriminación alguna, velar por que la educación esté en consonancia con los objetivos en la materia enunciados en el derecho internacional, implantar la enseñanza primaria universal, aprobar y ejecutar una estrategia nacional de educación que abarque la enseñanza fundamental, secundaria y superior, y velar por la libre elección de la educación, siempre que se cumplan las normas mínimas en materia de enseñanza y el derecho internacional[23].

20. Los Estados tienen la obligación de tomar las medidas necesarias para prevenir las vulneraciones de los derechos humanos en el extranjero por empresas domiciliadas en su territorio o jurisdicción[24]. Se espera que adopten medidas colectivas, en particular mediante la cooperación internacional, con el fin de contribuir a dar efectividad a los derechos económicos, sociales y culturales fuera de su territorio nacional y que ayuden a crear un entorno internacional que permita ejercer tales derechos, mediante leyes, políticas y medidas diplomáticas y de relaciones exteriores[25]. Los Estados no deben saltarse sus obligaciones en materia de derechos humanos cuando, como miembros de una institución financiera internacional o de una organización internacional, toman decisiones en dichos foros[26].

[18] E/1991/23, párr. 9.
[19] *Ibid.*, párr .11.
[20] E/C.12/1999/10, párr. 43.
[21] *Ibid.*, párr. 44. Véase también Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 19 (2016).
[22] E/C.12/2016/1, párrs. 4 y 10.
[23] E/C.12/1999/10, párr. 57; CEDAW/C/GC/36, párr. 10; y Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, observación general núm. 4 (2016), párr. 41.
[24] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 24 (2017), párr. 26; Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 16 (2013).
[25] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 24, párr. 36.
[26] E/C.12/2016/1, párr. 9.

21. Como sujetos de derecho internacional, las organizaciones internacionales, incluidas las instituciones financieras internacionales, deben respetar los derechos humanos y cumplir todas las obligaciones que les impone el derecho internacional. En particular, las instituciones financieras internacionales, en su calidad de organismos especializados de las Naciones Unidas, están sujetas a las disposiciones en materia de derechos humanos recogidas en la Carta de la Organización[27].

22. Otras herramientas interpretativas importantes son los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos (2011); los principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos (2012); los principios rectores sobre las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos (2018); y los principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos (2011). En los Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los Principios de Abiyán sobre las obligaciones de derechos humanos que incumben a los Estados de proporcionar educación pública y regular la participación del sector privado en la educación también se aclaran las obligaciones de los Estados con arreglo al derecho internacional vigente. Dichos principios no establecen nuevos elementos de derecho de los derechos humanos, y los órganos de vigilancia de los derechos humanos suelen hacer referencia a ellos.

23. El derecho a la educación exige que los Estados garanticen una educación pública, gratuita y de calidad para todos[28]. Tal y como se reafirma en los Principios de Abiyán:

a) Al destinar el máximo de recursos disponibles a la educación, los Estados deben atender prioritariamente a la educación pública y gratuita[29];

b) En la asistencia y cooperación internacionales en materia de educación se debe dar prioridad al cumplimiento de las obligaciones básicas.

24. Los Principios de Maastricht hacen hincapié en las siguientes obligaciones de los Estados:

a) Regular a las empresas multinacionales cuyas actividades transfronterizas, incluida la elusión fiscal agresiva, reducen los recursos máximos de que dispone un Gobierno;

b) Regular a los prestamistas privados cuyas prácticas limiten previsiblemente la capacidad de los Estados para movilizar y asignar el máximo de recursos;

c) Ejercer influencia en el seno de las organizaciones internacionales para dar forma a políticas que tengan repercusiones previsibles en la movilización del máximo de recursos.

25. Por tanto, los Gobiernos de los países de ingreso más alto deberían proporcionar suficiente asistencia internacional, que incluya ayuda y financiación en condiciones concesionarias, en favor de la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Su obligación es, por un lado, asegurarse de que la influencia que ejercen en las instituciones como el FMI no fomente el uso de condiciones de préstamo ni la implantación de reformas macroeconómicas que socaven el derecho a la educación (y otros derechos económicos, sociales y culturales) y, por otro, ser cautos a la hora de ofrecer un tipo de asesoramiento sobre políticas que impulse la privatización o las alianzas público-privadas, procurando que dichas reformas no reduzcan el acceso, la

[27] E/C.12/2025/1, párr. 13.
[28] A/HRC/53/27, párrs. 52 y 53.
[29] Véase también A/HRC/41/37.

asequibilidad, la calidad o la rendición de cuentas en los servicios públicos esenciales y que, de manera más general, no se genere un riesgo previsible de perjuicios sistémicos en el desarrollo de sistemas de educación pública y gratuita de la máxima calidad posible[30]. También tienen la obligación de cooperar para establecer normas fiscales internacionales justas, aumentar la transparencia y prevenir los flujos financieros ilícitos, el abuso fiscal y otras prácticas que privan a los países de ingreso más bajo de los recursos necesarios para garantizar el respeto de los derechos humanos. En esencia, se espera que los Estados más ricos no solamente eviten causar daños en el extranjero, sino que también utilicen su influencia económica, financiera y en materia de gobernanza en favor de la plena efectividad de los derechos humanos, entre los que figura el derecho a la educación, en el plano internacional.

IV. Deuda, margen fiscal y derecho a la educación

A. Crisis de la deuda

26. Según la UNESCO y la UNCTAD, la actual crisis de la deuda, una característica estructural de la economía global, es uno de los mayores impedimentos para financiar adecuadamente la educación[31]. Tal como se destaca en las comunicaciones presentadas, en los países en desarrollo el costo de la financiación suele ser bastante más alto y la flexibilidad fiscal, más limitada que en las economías avanzadas. Con los mecanismos de reestructuración de la deuda existentes, que siguen siendo deficientes, se centran en los acreedores y están fragmentados, no es posible restablecer el margen fiscal que se necesita para hacer inversiones sociales en muchos países altamente endeudados. Hace falta una mayor coherencia entre la gobernanza de la deuda, las políticas macroeconómicas y las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, algo que también supondría hacer reformas para proteger la inversión social y ampliar el margen fiscal para la educación.

27. Según el FMI, se prevé que la deuda pública global (que incluye tanto la deuda interna como la externa) se acerque al 100 % del PIB mundial a finales de la década, y que alrededor de un tercio de los países (aproximadamente el 80 % del PIB mundial) registren niveles de endeudamiento más elevados y con un ritmo de crecimiento más rápido que antes de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19)[32]. La UNCTAD ha observado que la deuda pública mundial alcanzó los 102 billones de dólares, es decir, 5 billones de dólares más con respecto a 2023, y que la deuda pública crece el doble de rápido en los países en desarrollo que en los desarrollados[33].

28. En 2023, la deuda pública externa de los países en desarrollo alcanzó los 3,3 billones de dólares, es decir, unos 102.000 millones de dólares más que el año anterior. El sistema actual, al limitar el acceso a una financiación asequible para el desarrollo, agrava la carga de la deuda de los países en desarrollo, lo que los obliga a recurrir a fuentes externas más volátiles y costosas. Las presiones se deben, cada vez más, a la interacción entre las crecientes obligaciones de deuda externa, interna y comercial. En el marco de las estructuras de financiación pública y deuda soberana, los préstamos que ofrecen los acreedores comerciales privados y los que se basan en el mercado, que suman el 60 % de la deuda externa total de los países en desarrollo[34],

[30] Principios de Abiyán, principio 65.
[31] Comunicación presentada por la UNESCO, pág. 2. Véase también UNCTAD, “A world of debt”.
[32] Véase https://www.imf.org/es/blogs/articles/2025/05/29/debt-is-higher-and-rising-faster-in-80-percent-of-global-economy.
[33] UNCTAD, “A world of debt”, págs. 4 y 5.
[34] *Ibid.*, págs. 9 y 12.

suelen tener tipos de interés más elevados y plazos de vencimiento más cortos, lo que aumenta el riesgo de refinanciación y la carga del servicio de la deuda.

29. En una de las comunicaciones presentadas se hacía una modelización, según la cual la condonación de la deuda habría permitido a los países de ingreso más bajo garantizar más de 60 millones de años escolares adicionales entre 2020 y 2026[35].

B. Peso del servicio de la deuda en el gasto en educación

30. El servicio de la deuda, que en muchos países supera los importes de AOD que se reciben, está reduciendo cada vez más el gasto en servicios públicos y protección social. En la actualidad, se lleva aproximadamente el 35 % del total del gasto público en los 149 países analizados por la base de datos Debt Service Watch[36]. Las disparidades regionales son muy pronunciadas. Por ejemplo, el 58 % del gasto público en Asia Meridional corresponde al servicio de la deuda[37].

31. La UNESCO estimó que, en 2025, el reembolso de la deuda había superado el gasto público en educación en 113 países[38]. En 2025, la UNCTAD advirtió de que casi la mitad de la humanidad vivía en países que destinaban más recursos al servicio de la deuda que a la educación o la sanidad[39]. A escala mundial, se calcula que el servicio de la deuda externa e interna asciende a más del triple del gasto público total en educación[40]. En los países más afectados, entre ellos Egipto, el Pakistán y Sri Lanka, el servicio de la deuda es más de 15 veces el gasto en educación[41].

32. En varias comunicaciones se señala que, en los países con más necesidades de fondos para la educación y con la población más joven, la carga del servicio de la deuda suele ser la más elevada y la flexibilidad fiscal, la menor. Por ejemplo, en los diez países con más obstáculos al acceso a la educación de las niñas, los Gobiernos destinan aproximadamente cuatro veces más fondos al reembolso de la deuda que a la educación[42]. Este dato queda oculto con demasiada frecuencia, ya que los países suelen comunicar las asignaciones presupuestarias destinadas a la educación una vez que han deducido el servicio de la deuda. El porcentaje de referencia del 15 % al 20 % debería reflejar el presupuesto total destinado a la educación antes del servicio de la deuda.

33. El aumento del servicio de la deuda, unido a las restricciones para financiar la enseñanza, daña sobremanera el derecho a la educación. De continuar la tendencia actual, los ciclos de desigualdad podrían consolidarse, ya que los países de ingreso bajo, los alumnos marginados, las poblaciones desplazadas y las niñas son los más perjudicados. El servicio de la deuda, las restricciones al gasto en sueldos y los marcos fiscales rígidos limitan la capacidad de los Gobiernos para contratar docentes,

[35] Comunicación conjunta presentada por Government Revenue and Development Estimation (GRADE), Team (Universidades de St Andrews y Leicester), el Centro por los Derechos Económicos y Sociales (CESR) y Grown too Quick Foundation (GTQF), pág. 3.

[36] Development Finance International, base de datos Debt Service Watch 2025 (consultada con autorización). En la siguiente dirección de Internet se explica la metodología y se describe de modo general el servicio: https://www.development-finance.org/en/news/873-washington-debt-service-watch-2025-briefing-and-database-released.

[37] *Ibid.*

[38] Comunicación presentada por la UNESCO.

[39] UNCTAD, “A world of debt”, pág. 21.

[40] Development Finance International, base de datos Debt Service Watch 2025.

[41] Comunicación presentada por el Fondo Malala, págs. 1 y 2.

[42] *Ibid.*, pág. 2.

ampliar las infraestructuras o responder con flexibilidad al aumento repentino del número de matriculaciones derivado de los desplazamientos[43].

V. Actores e instrumentos de la arquitectura financiera internacional y su influencia en el derecho a la educación

34. Según lo dispuesto en el artículo 2 1) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados tienen la responsabilidad común de crear una arquitectura financiera internacional que facilite, y no que inhiba, la plena efectividad de los derechos.

35. Entre los actores de la arquitectura financiera internacional con más influencia en la disponibilidad de recursos para la educación se encuentran el FMI, el Banco Mundial y otros bancos multilaterales de desarrollo, el Club de París de Acreedores Industriales, el Grupo de los 20 (G20) y el Grupo de los Siete (G7), los acreedores privados, las agencias de calificación y los organismos de ayuda bilateral.

36. La influencia que estos actores ejercen se manifiesta de diversas maneras. Así, por ejemplo, es posible que, en los análisis de sostenibilidad de la deuda, se antepongan la estabilidad macroeconómica y el reembolso de la deuda a las inversiones a largo plazo en educación. También es posible que las evaluaciones de las agencias de calificación crediticia agraven los efectos. Los mecanismos de reestructuración de la deuda hacen que muchos países de ingreso bajo se vean incapaces de encontrar una forma eficaz de hacer frente a las dificultades para pagar la deuda. Al no promoverse una cooperación internacional en cuestiones de tributación que sea inclusiva, equitativa y eficaz, los Estados tienen menos capacidad de subir los impuestos a los más ricos y a las empresas multinacionales para recaudar más. Mediante los flujos de financiación externa se fomenta o se facilita directamente la participación del sector privado en el desarrollo y se da prioridad a los intereses de los donantes.

A. Fondo Monetario Internacional: la brecha entre la retórica y la práctica

37. El FMI rara vez impone condiciones explícitas relacionadas con el sector educativo. Sin embargo, estas suelen vincularse a recortes del gasto en sueldos, que en muchos países se concentra en los sectores de la educación y la sanidad. Esta influencia se ejerce a través de metas macroeconómicas y marcos normativos que definen el marco fiscal general en el que los Gobiernos financian los servicios públicos, incluida la educación. Las actividades de supervisión, los programas de préstamo, el diseño de los programas y el asesoramiento sobre políticas del FMI influyen en las metas fiscales, la gestión de la deuda, los marcos de gasto y las condiciones conforme a las cuales se espera que los Gobiernos restablezcan la "estabilidad" macroeconómica. La supervisión del FMI y su participación en los programas también determinan en gran medida las expectativas de las instituciones financieras internacionales, los inversores y los acreedores privados, lo que influye en el acceso de los países a la financiación y en las condiciones de dicha financiación.

38. Cada vez es más habitual que el FMI considere que la educación es un aspecto "crucial desde el punto de vista macroeconómico", haciendo hincapié en su importancia a la hora de impulsar el crecimiento económico, la productividad y la

[43] Comunicación presentada por el ACNUR.

reducción de la desigualdad[44]. Una de las principales respuestas del FMI ante las preocupaciones por la repercusión social de los ajustes fiscales ha sido aumentar los suelos y las metas de gasto social en sus programas de préstamo. En África Subsahariana, estas medidas se incluyen ya de forma generalizada en las recomendaciones normativas y, en algunos casos, han logrado crear unos niveles estables o incluso superiores de gasto social en su conjunto[45].

39. Sin embargo, los propios análisis del FMI ponen de relieve que hay importantes limitaciones en los niveles mínimos de gasto social, y, en varias de las comunicaciones presentadas, se ha señalado la brecha que sigue existiendo entre las cambiantes declaraciones de índole normativo y la práctica operacional. Las organizaciones de la sociedad civil subrayan que los niveles mínimos de gasto social suelen definirse de forma desigual y poco rigurosa, y que su aplicación es incoherente, además de que resultan insuficientes para contrarrestar los efectos generales de la consolidación fiscal, ya que muchos programas siguen anteponiendo la reducción del déficit a la inversión social[46]. Cabe destacar que, a pesar de que los países suelen destinar hasta el 90 % del presupuesto total de educación al personal docente, los gastos salariales del sector público no se incluyen de forma sistemática en las metas relativas a los "suelos" del sector social[47].

B. Consolidación fiscal: un marco normativo dominante que afecta a los servicios educativos

40. La consolidación fiscal, lo que coloquialmente se conoce como "medidas de austeridad", sigue siendo el principio rector fundamental del FMI, que a menudo se traduce en dar prioridad a la contención del gasto para alcanzar el equilibrio fiscal y cumplir las obligaciones de servicio de la deuda.

41. Los recortes en el gasto en educación no se deben necesariamente a decisiones políticas explícitas y específicas del sector, sino que surgen como consecuencia indirecta de restricciones macrofiscales más amplias. Según las estimaciones, aproximadamente el 85 % de la población mundial estaba sometida a medidas de austeridad en el año 2025 en los 129 países donde se habían hecho ajustes[48].

42. El sector educativo suele estar sometido a presiones relacionadas con la deuda como consecuencia de la reducción del margen fiscal, lo que repercute en la disponibilidad, calidad y accesibilidad de la educación. En los países donde el FMI exigió que se aplicaran medidas de austeridad a gran escala, el gasto en educación se ha reducido en un 16 % en términos reales desde 2024[49].

---

[44] Véase https://www.imf.org/en/publications/tnm/issues/2025/04/28/imf-engagement-on-education-spending-in-surveillance-and-program-work-560719, pág. 2.

[45] Ghislain Afavi *et al.*, "Social spending targets in IMF-supported programmes in sub-Saharan Africa", *International Monetary Fund (IMF) Departmental Papers*, vol. 2025, núm. 5 (2025).

[46] Oxfam, "IMF social spending floors: a fig leaf for austerity?", abril de 2023.

[47] Comunicación presentada por el Fondo Malala y el ACNUR. Véase también Action Aid International, Internacional de la Educación y Tax and Education Alliance, *Still Cooking with a Failed Recipe: A Review of IMF Country Advice on Social Spending, Public Services, Debt, Tax and Gender Equality* (Action Aid International, 2026).

[48] Isabel Ortiz y Matthew Cummins, "Global austerity alert: looming budget cuts in 2021-25 and alternative pathways", documento de trabajo (Initiative for Policy Dialogue *et al.*, 2021). Shahra Razavi *et al.*, *Social Policy Advice to Countries from the International Monetary Fund during the COVID-19 Crisis: Continuity and Change*, documento de trabajo de la OIT, núm. 42 (2021).

[49] Véase https://debtjustice.org.uk/press-release/imf-denials-of-debt-relief-triggering-drastic-health-and-education-spending-cuts-in-lower-income-countries.

43. La carga que suponen los ajustes perjudica por demás a las poblaciones con menores ingresos a través tanto de los recortes en los servicios públicos como de los efectos económicos más generales. Las niñas, sobre todo las que viven en entornos rurales y de bajos ingresos, pueden verse especialmente afectadas cuando las familias, al no poder hacer frente al costo directo, indirecto y de oportunidad de la educación, dan preferencia a los estudios de los hijos varones. Al mismo tiempo, la carga que entraña el cuidado no remunerado aumenta de forma mucho más drástica para las mujeres y las niñas. En las zonas rurales y conservadoras, la permanencia de las niñas en la escuela también se ve perjudicada cuando se reduce el gasto en sueldos y se limita la contratación de profesoras y cuando los recortes impulsados por las medidas de austeridad impiden disponer de instalaciones adecuadas de agua, saneamiento e higiene o empeoran las condiciones de las existentes.

C. Restricciones al gasto en sueldos del sector público y sistemas educativos

44. En muchos países, especialmente en aquellos que participan en programas respaldados por el FMI, la consolidación fiscal se ha dirigido a limitar los gastos recurrentes, incluidos los referidos a los sueldos del sector público. Según un estudio centrado en 15 países, la recomendación del FMI de recortar el gasto público supuso una reducción de casi 10.000 millones de dólares en los presupuestos salariales del sector público, lo que equivale a eliminar más de 3 millones de puestos de trabajo esenciales. En el estudio se destacaba que el FMI carecía de criterios para recomendar el porcentaje del PIB que debía destinarse al gasto en sueldos del sector público y que recomendaba sistemáticamente recortes por debajo de las medias regionales y mundiales[50].

45. Cuando se reduce el presupuesto para los salarios del sector de la educación pública se congelan las contrataciones, aumenta la proporción de alumnos por cada profesor y tienden a rebajarse los salarios. La consecuencia es que decae la moral entre los docentes, surgen problemas para retener al personal y aumenta la dependencia de profesores contratados con salarios más bajos[51]. Dado que la mayor parte del gasto en sueldos del sector público suele corresponder a los docentes, los recortes generales hacen que escaseen los profesionales del ramo y que los países no puedan aumentar sus salarios (aunque estén mal remunerados). Esta situación entra en conflicto tanto con el derecho a una educación de calidad como con el derecho a disfrutar de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias[52], así como con la Recomendación relativa a la Situación del Personal Docente[53]. No hay pruebas de que el FMI consulte los datos de la UNESCO o de los Ministerios de Educación con respecto a la escasez de docentes antes de recomendar un recorte en el gasto en sueldos, y la entidad tampoco hace nada para proteger a este colectivo frente a las consecuencias. Según se informa, en Malawi, para poder contratar el número de docentes necesario con el que se alcanzaría la proporción de alumnos por cada docente que recomienda la UNESCO, se debería aumentar el gasto en sueldos del sector educativo en un 63 %, algo que es directamente imposible dadas las condiciones impuestas por el FMI[54].

---

[50] Véase https://actionaid.org/sites/default/files/publications/Education_vs_austerity_Spanish_online.pdf.

[51] Comunicación presentada por la UNESCO.

[52] Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 7.

[53] Véase también A/78/364.

[54] Véase https://www.ei-ie.org/es/item/26420:imf-policies-undermine-quality-education.

D. Insuficiencia de los mecanismos de reestructuración de la deuda para movilizar recursos destinados a la educación

46. A veces, los países de ingreso más bajo con problemas de deuda negocian su reestructuración con los acreedores. De esa manera, pueden seguir financiando los servicios esenciales, como la educación, en lugar de tener que destinar una parte excesiva de los ingresos a su reembolso. Así lo hizo el Uruguay en 2003, por ejemplo[55].

47. Sin embargo, los mecanismos de reestructuración no han logrado resolver las complejidades actuales derivadas de la naturaleza cambiante del panorama de acreedores, en el que hay que saber gestionar un intrincado entramado de deudas, con contratos legales y distintas operaciones con Gobiernos, el FMI y los mercados privados. Los acreedores privados, en concreto, se han mostrado reacios a negociar.

48. El Club de París, el foro más antiguo dedicado a la reestructuración de la deuda bilateral, es un grupo informal de países acreedores oficiales, en su mayoría pertenecientes a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que trata de buscar soluciones coordinadas y sostenibles para los países con dificultades de pago. Las negociaciones pueden transcurrir a un ritmo lento porque son muchos los acreedores que deben llegar a un acuerdo, y la ayuda suele estar condicionada a reformas normativas que pueden resultar socialmente dolorosas para los Gobiernos prestatarios. Actualmente, la diversificación de la deuda externa reduce la proporción de la deuda total de la que el Club de París puede encargarse en solitario.

49. El Marco Común para el Tratamiento de la Deuda más allá de la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda se creó en 2020 con el fin de coordinar la reestructuración de la deuda soberana de los países de ingreso bajo que cumplían los requisitos durante la pandemia de COVID-19. En él participan tanto los acreedores tradicionales como las nuevas entidades prestamistas oficiales, lo que dificulta todavía más la reestructuración y la condonación de la deuda. Los acreedores privados también están presentes en el marco, pero sigue siendo complicado conseguir que participen. El objetivo es aumentar las posibilidades de que el alivio de la deuda baste para restablecer la sostenibilidad, en lugar de simplemente posponer las crisis. No obstante, los casos que se tramitan a través del Marco Común suelen avanzar lentamente por la disparidad de intereses y modelos de crédito de los acreedores. El proceso puede resultar poco transparente, lo que podría minar la confianza de los mercados y agravar los apuros económicos de los países deudores. En los países con grandes dificultades para financiar la educación, como Etiopía y Zambia, los retrasos han sido prolongados y, mientras tanto, su situación ha seguido deteriorándose[56].

50. Para los análisis económicos y las políticas que sustentan el proceso de tramitación de los casos, el Marco Común suele recurrir al FMI, pero a este último se le ha criticado la lentitud con la que actúa y las hipótesis fiscales y de crecimiento poco realistas que utiliza en sus análisis[57]. Las discrepancias relacionadas con las previsiones del FMI pueden ralentizar el proceso. En algunas de las comunicaciones presentadas se señala que el FMI tiene demasiada influencia, además de un poder considerable para marcar la agenda tanto de los países deudores como de los acreedores, y que exige subidas de impuestos a través de sistemas fiscales cada vez

[55] Véase https://documents.worldbank.org/curated/en/232951468309324842/pdf/wps3780.pdf, pág. 26.

[56] Save the Children, “Ethiopia: a closer look – refugee education”, 2023, pág. 2; y Save the Children, “From bleak prospects to bright futures: the urgent actions needed to address public under-investment in children across lower income countries”, abril de 2023, pág. 12.

[57] Comunicación conjunta presentada por el Fondo Malala *et al.*; y comunicación presentada por Save the Children.

más regresivos, la reforma de las subvenciones, la contención del gasto y la imposición de límites salariales en el sector público[58]. También preocupa la falta de transparencia del FMI con respecto a cómo toma las decisiones clave, sobre todo en lo que concierne a los umbrales de sostenibilidad de la deuda y los parámetros de reestructuración[59].

51. Además de los foros de acreedores y los mecanismos de reestructuración, existe un número cada vez mayor de grupos de coordinación de prestatarios, plataformas de diálogo e iniciativas de elaboración de normas[60]. Por lo general, estas entidades no tienen competencia formal para negociar reestructuraciones, pero sí influyen en las agendas, el poder de negociación y las normas.

E. Experiencia adquirida en anteriores iniciativas para el alivio de la deuda multilateral

52. Los enfoques actuales en materia de reestructuración de la deuda contrastan con la experiencia pasada de la iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME) y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM), que buscaban aminorar la carga del servicio de la deuda a niveles considerados compatibles con la reducción de la pobreza y el gasto en desarrollo. Según los análisis del FMI y del Banco Mundial, los pagos destinados al servicio de la deuda de los países PPME disminuyeron notablemente en la década de los 2000, lo que ayudó a aumentar el gasto dirigido a reducir la pobreza, especialmente en educación y sanidad[61]. En Uganda, por ejemplo, aumentó de forma espectacular la tasa de asistencia a la escuela primaria a principios de la citada década[62], pero también hubo un deterioro de la calidad de la educación por los límites impuestos al gasto en sueldos del sector público[63].

53. Con frecuencia, en el marco de la iniciativa para los PPME, los ahorros derivados del alivio de la deuda se integraban en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza de los propios Gobiernos, que servían de base para los préstamos en condiciones favorables del Banco Mundial y cuyo seguimiento se realizaba a través de mecanismos en los que participaban los Gobiernos, los asociados para el desarrollo y las organizaciones de la sociedad civil. De este modo se ayudaba a que los beneficios derivados del alivio de la deuda se tradujeran en un aumento del gasto social, lo que incluía invertir en el sector de la educación, en lugar de destinarse exclusivamente a los ajustes macroeconómicos o al cumplimiento de las obligaciones de servicio de la deuda. A mediados de la década de 2000, el Estado Plurinacional de Bolivia, por ejemplo, mejoró la cobertura de la educación pública y las tasas de finalización de estudios, especialmente en las zonas rurales y entre las niñas. El país también demostró cómo el alivio de la deuda podía favorecer reformas institucionales

[58] Comunicación conjunta presentada por Action Aid *et al.*

[59] Véase https://data.one.org/2025-debt-open-letter.

[60] Véase https://unctad.org/es/news/los-paises-en-desarrollo-lanzan-la-primera-plataforma-de-prestatarios-un-hito-en-las-finanzas.

[61] Asociación Internacional de Fomento (AIF) y FMI, *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI): Status of Implementation* (2009).

[62] Véanse https://odi.org/en/publications/universal-primary-education-uganda/; y Banco Africano de Desarrollo, *Debt Relief Initiatives, Development Assistance and Service Delivery in Africa* (Oxford, Oxford University Press, 2009).

[63] Banco Mundial, *Global Monitoring Report 2006: Millennium Development Goals – Strengthening Mutual Accountability, Aid, Trade, and Governance* (2006).

generales para reforzar el control democrático del gasto público, por ejemplo mediante estructuras municipales descentralizadas[64].

54. La experiencia de la iniciativa para los PPME sugiere, además, que la sostenibilidad de la deuda no debería evaluarse únicamente a partir de indicadores del saldo de la deuda, sino que también debería tener en cuenta la capacidad de los Gobiernos para financiar los objetivos en materia de derechos humanos y desarrollo. Anteriormente, los países que cumplían los requisitos gastaban, de media, un poco más en el servicio de la deuda que en sanidad y en educación en su conjunto. En 2015, con la reducción del gasto destinado al pago de la deuda, los países pudieron destinar aproximadamente cinco veces más recursos a la sanidad y la educación que al servicio de la deuda[65].

55. El contraste entre la iniciativa para los PPME y la IADM, por un lado, y las iniciativas de reestructuración más recientes, llevadas a cabo por países en lugar de colectivamente, por otro, recalca lo importante que es que el alivio de la deuda sea integral y esté coordinado. Un análisis realizado hace poco indica que, con unos niveles de servicio de la deuda de alrededor del 10 % de los ingresos públicos, los Estados podrían recuperar margen fiscal para el gasto social[66].

F. Límites de la “financiación innovadora” para la educación en el contexto del agobio por la deuda

56. En la última década, las instituciones de financiación del desarrollo y los Gobiernos han impulsado cada vez más los mecanismos de “financiación innovadora” para el desarrollo sostenible, incluida la educación[67]. En la Cuarta Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Sevilla en 2025, se apoyó firmemente el uso generalizado de dichos mecanismos, en particular de la financiación combinada, los canjes de deuda, las garantías, la financiación en moneda nacional y otros instrumentos de riesgo compartido, así como de los vehículos de financiación innovadora para movilizar la inversión privada en los países en desarrollo[68].

57. No obstante, en los debates mantenidos durante la Conferencia también salieron a la luz algunos aspectos preocupantes sobre las limitaciones y los riesgos vinculados a la financiación innovadora, como que la financiación combinada movilice mucho menos capital privado de lo previsto inicialmente o que sea necesario establecer salvaguardias más sólidas en materia de transparencia, adicionalidad, reparto equitativo de riesgos y coherencia con las prioridades nacionales de desarrollo. También se expresó preocupación por la excesiva dependencia de la ingeniería

[64] AIF y FMI, *Bolivia: Completion Point Document for the Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative* (2001).

[65] Véase https://www.imf.org/es/about/factsheets/sheets/2023/debt-relief-under-the-heavily-indebted-poor-countries-initiative-hipc?path=about%2Cfactsheets%2Csheets%2C2023%2Cdebt-relief-under-the-heavily-indebted-poor-countries-initiative-hipc.

[66] Matthew Martin, “Funding Agenda 2030 and an SDG stimulus: how much money could debt relief provide? Report to the United Nations Secretary-General”, Development Finance International, 5 de mayo de 2026.

[67] Véase https://documents1.worldbank.org/curated/en/099042624181519346/pdf/P5009781490d0b070195 ed1cd5436f2922c.pdf, págs. 10 a 16. Véase también https://www.un.org/en/transforming-education-summit/financing-education.

[68] Véase https://financing.desa.un.org/sites/default/files/ffd4-documents/2025/Compromiso%20de%20Sevilla%20for%20action%2016%20June.pdf, págs. 9 y 10.

financiera en lugar de apoyar una reforma estructural de la arquitectura financiera internacional.

58. En algunas de las comunicaciones presentadas se subrayó también que el enfoque de la "financiación innovadora" normaliza la sustitución de la financiación pública basada en subvenciones por los mecanismos de mercado[69].

59. La UNESCO recalcó que, si bien con los canjes de deuda por educación se podía generar financiación adicional plurianual destinada a programas educativos específicos, su eficacia dependía de la existencia de unos sólidos mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, de una clara alineación con las prioridades y los sistemas educativos nacionales, de la participación coordinada de todas las partes interesadas y de un uso eficiente de los recursos[70]. Con todo, los canjes no resuelven los problemas subyacentes relacionados con la sostenibilidad y no pueden sustituir a una reestructuración más amplia de la deuda. En las comunicaciones se insistió en el elevado costo de transacción, las limitaciones en materia de soberanía y las condiciones asociadas a los canjes de deuda, y en algunas de ellas se cuestionaba si con los canjes de deuda se podrían sufragar de forma predecible y a largo plazo los gastos recurrentes de la educación[71].

60. Por consiguiente, aunque los mecanismos de "financiación innovadora" puedan aportar fuentes de financiación adicional limitadas y específicas para cada contexto, estos no pueden reemplazar la financiación pública sostenida, la reestructuración integral de la deuda o la reforma estructural de la arquitectura financiera internacional, todos ellos elementos necesarios para garantizar la efectividad a largo plazo del derecho a la educación, con independencia de la atención que se les preste actualmente en las políticas públicas.

VI. Alianzas público-privadas, participación en la financiación y prestación de servicios educativos por el sector privado

61. El Banco Mundial y el FMI han promovido sistemáticamente las alianzas público-privadas y otras formas de participación privada en la educación con el fin de satisfacer la creciente demanda, aumentar la eficiencia y la calidad, compensar las limitaciones del gasto público y reducir el papel directo del Estado en la prestación de servicios. El Banco Mundial moviliza capital privado a gran escala a través de instituciones como la Corporación Financiera Internacional y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones[72]. La agenda del Banco Mundial centrada en pasar de los "miles de millones a los billones" insta a dejar de depender de la financiación pública y de los donantes para empezar a movilizar volúmenes mucho mayores de inversión privada[73]. Sin embargo, y lo que es más importante, en 2024, el economista en jefe del Banco Mundial descartó esa idea por considerar que era reflejo de un sistema financiero fallido, en el que las instituciones multilaterales y los

[69] Comunicación presentada por el Fondo Malala *et al*.

[70] Comunicación presentada por la UNESCO, pág. 4. Véase también https://www.unesco.org/sdg4education2030/en/education-financing-unesco/education-investment?hub=129041.

[71] Comunicaciones presentadas por Action Aid *et al;* y el Fondo Malala *et al*.

[72] Véase https://www.devcommittee.org/content/dam/sites/devcommittee/doc/documents/mgr/DC2017-0009_Maximizing_8-19.pdf.

[73] Véase https://thedocs.worldbank.org/en/doc/622841485963735448-0270022017/original/DC20150002EFinancingforDevelopment.pdf, págs. 1 y 2.

acreedores públicos asumían casi todo el riesgo y los acreedores privados se llevaban casi todos los beneficios[74].

62. Los Relatores Especiales sobre el derecho a la educación han expresado preocupación en repetidas ocasiones por las implicaciones que entrañan las alianzas público-privadas para la equidad, la rendición de cuentas, los derechos laborales y el derecho a la educación, haciendo hincapié en que estas han fracasado en gran medida, sobre todo en los países frágiles[75].

63. Cuando el margen fiscal es limitado, recurrir a las alianzas público-privadas puede servir para aplazar la presión sobre las finanzas públicas, pero no para reducirla. Las alianzas público-privadas suelen generar compromisos fiscales a largo plazo que, aunque no son visibles de inmediato en las cuentas públicas, se traducen en futuras obligaciones de pago para los Gobiernos, lo que crea una "ilusión fiscal" que oculta la verdadera magnitud del pasivo público. La financiación privada suele ser más cara que los créditos públicos, y son los Gobiernos los que, en última instancia, asumen los riesgos financieros ligados al posible fracaso de los proyectos. Las alianzas público-privadas ofrecen soluciones a corto plazo ante las restricciones fiscales, pero pueden llegar a agravar la desigualdad en el acceso a los servicios básicos, debilitar los sistemas públicos y trasladar los costos financieros y sociales a largo plazo a los hogares, los trabajadores y los Estados[76].

64. Los órganos internacionales y regionales de derechos humanos, así como los organismos de las Naciones Unidas y los relatores especiales, han subrayado en repetidas ocasiones que la educación debe seguir siendo un bien público y común, y que los Estados siguen siendo los principales responsables de garantizar una educación gratuita, equitativa y de calidad para todos[77]. La participación del sector privado en la educación no debe socavar los principios de igualdad, no discriminación y acceso universal de la enseñanza, y las organizaciones internacionales deberían evitar contribuir a la expansión no regulada de la oferta privada[78].

VII. Máximo aprovechamiento de los recursos disponibles para la educación mediante la cooperación internacional en cuestiones de política tributaria

65. Los Estados tienen derecho a determinar sus políticas tributarias de acuerdo con sus prioridades nacionales, pero deben hacerlo de manera coherente con las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, incluido el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Una de tales obligaciones es velar por que las políticas nacionales en la materia no disminuyan la capacidad de otros países para recaudar ingresos públicos destinados a hacer efectivos los derechos. Los Estados también tienen el deber de

[74] Véase https://doi.org/10.1596/978-1-4648-2148-6, prólogo.
[75] A/HRC/41/37, párrs. 22 a 25, 54 a 65 y 91; A/70/342; y A/HRC/44/39, párr. 72.
[76] Véase, en particular, Eurodad, *Historia repetida II: ¿por qué las asociaciones público-privadas no son la solución?* (Bruselas, 2022).
[77] A/HRC/53/27, párrs. 15, 16, 52 y 53. Véanse también la comunicación presentada por la UNESCO; UNESCO, *Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2021/2: los actores no estatales en la educación: ¿quién elige? ¿quién pierde?* (2021); UNESCO, *Reimaginar juntos nuestros futuros: un nuevo contrato social para la educación* (2021); y Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, observación general núm. 7 sobre las obligaciones del Estado en virtud de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos en el contexto de la prestación privada de servicios sociales (2022).
[78] Véase https://www.abidjanprinciples.org/es/home.

luchar contra la evasión y la elusión de impuestos, tanto dentro como fuera de su territorio, y de combatir los flujos financieros ilícitos[79].

A. Ingresos tributarios para la financiación sostenible de la educación: el papel de la arquitectura financiera internacional

66. Para hacer efectivo el derecho a la educación, se ha establecido el objetivo de destinar al sector entre el 4 % y el 6 % del PIB y entre el 15 % y el 20 % del gasto total, también en el caso de los países de ingreso bajo que reciben una proporción relativamente elevada de sus ingresos a través de la AOD. Los países que recaudan más ingresos pueden destinar más fondos a la educación, siendo los impuestos la principal fuente de ingresos.

67. Sin embargo, la forma en la que se recaudan ingresos tributarios resulta fundamental. La formulación de políticas en la materia debe ser inclusiva, transparente, participativa y basada en datos empíricos, y debe fomentar un debate público informado, con evaluaciones exhaustivas de los efectos sobre la efectividad plena, entre otros, del derecho a la educación[80].

68. Cuando están bien diseñados, los sistemas tributarios sirven para recaudar ingresos de manera eficaz, con los que se garantiza el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales y se reducen los elevados niveles de desigualdad económica y social[81]. Por tanto, los ingresos deberían proceder de sistemas progresivos de tributación directa sobre la renta que no impongan una carga desproporcionada a los hogares con rentas más bajas, algo que puede aumentar la presión para abandonar los estudios, especialmente en el caso de las niñas.

69. En la actualidad, los principales actores de la arquitectura financiera internacional, que influyen en la configuración de las políticas fiscales de los países de ingreso bajo y mediano, suelen favorecer la implantación de sistemas de ingresos centrados en impuestos generales sobre el consumo (impuesto sobre el valor agregado, impuestos especiales y supresión de subvenciones, por ejemplo), medidas que se consideran eficientes, más fáciles de gestionar y fuentes fiables de ingresos para el Estado[82].

70. Estas medidas, salvo cuando se compensan con transferencias o con impuestos progresivos sobre la renta y el patrimonio, suponen una carga desproporcionada para los hogares más pobres[83]. Las medidas que hacen crecer los ingresos del Estado, sin prever su redistribución a través de la enseñanza gratuita, las transferencias en efectivo, las becas y una fiscalidad progresiva, suelen agravar las desigualdades en el acceso a la educación, la asistencia escolar y los resultados del aprendizaje. El aumento de los tipos del impuesto sobre el valor agregado y de los impuestos especiales encarece el costo de los productos de uso diario, el transporte, la electricidad y el acceso a Internet, lo que deja a las familias con menos ingresos disponibles para la compra de uniformes, libros, dispositivos, comidas o transporte escolar[84], gastos que, de hecho, deberían cubrir los sistemas de educación pública

[79] E/C.12/2025/1, párrs. 1, 10 y 11.

[80] *Ibid.*, párr. 5. Véase también A/HRC/40/57 (Principios rectores sobre las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos).

[81] E/C.12/2025/1, párr. 6.

[82] Véanse https://www.brettonwoodsproject.org/wp-content/uploads/2017/04/IMF-and-Gender-Equality-VAT-1.pdf, cap. 2; y https://policy-practice.oxfam.org/resources/time-to-walk-the-talk-the-imfs-tax-advice-2022-2024-621788/, cap. 1.

[83] Véase https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1758-5899.70052, conclusión.

[84] Véase https://www.unicef.org/media/104506/file/Fiscal%20Equity%20and%20Social%20Outcomes%20for%20Children.pdf, caps. 2 y 3.

gratuita. La supresión de las subvenciones a los combustibles puede aumentar considerablemente el costo del desplazamiento de alumnos y docentes y elevar los gastos de funcionamiento de los centros educativos, sobre todo en las zonas rurales. La inflación resultante de los precios de los alimentos puede encarecer los programas de alimentación escolar. Es posible que, cuando estas reformas van acompañadas de otras medidas de austeridad, los Gobiernos congelen o recorten el gasto en educación, la contratación de docentes, el mantenimiento de los centros o los programas de apoyo, lo que reduce tanto la disponibilidad como la calidad de la educación[85]. Las políticas dirigidas a estabilizar los presupuestos, cuando están mal pensadas, pueden obstaculizar el disfrute en igualdad de condiciones del derecho a la educación, especialmente en el caso de las niñas, los alumnos con discapacidad, los refugiados y los niños más desfavorecidos.

71. Conscientes de estos riesgos en la distribución, el FMI y el Banco Mundial se muestran cada vez más a favor de combinar los impuestos sobre el consumo con una protección social más sólida y una fiscalidad más progresiva. Sin embargo, en la práctica, el asesoramiento sobre políticas a nivel nacional tiende a promover los sistemas de tipo regresivo y sigue favoreciendo los intereses de los más ricos frente a los de los pobres y los más marginados, especialmente las niñas y las mujeres[86], y deja sin resolver el problema de fondo[87].

B. Cooperación tributaria en favor del derecho a la educación

72. La falta de un marco internacional consensuado para la cooperación en cuestiones tributarias hace que los Estados compitan por atraer inversiones ofreciendo desgravaciones de diverso tipo, en detrimento de las bases de generación de ingresos de las que dependen los fondos para la educación. En esta situación, las empresas multinacionales trasladan los beneficios que declaran del país en el que se desarrolla efectivamente la actividad económica a una jurisdicción con baja fiscalidad. Los incentivos para este tipo de estrategias de optimización fiscal suelen contemplarse en tratados fiscales bilaterales o multilaterales.

73. La pérdida de ingresos a escala mundial debida al abuso fiscal por parte de las empresas multinacionales se estima entre un máximo de 495.000 millones de dólares anuales y cuantías inferiores, aunque igual de considerables[88]. Todos los Estados salen perdiendo en esta competencia a la baja. En valores absolutos, la proporción que corresponde a los países de ingreso más bajo de este total es pequeña (estimada en 47.000 millones de dólares al año), pero son estos países los que salen más perjudicados porque el tamaño de sus economías es relativamente más reducido y porque sus bases imponibles son más limitadas[89].

74. En 2013, el G20 puso en marcha la iniciativa sobre la erosión de la base imponible y traslado de beneficios (BEPS) en el marco de la OCDE para que las empresas multinacionales pagaran sus impuestos allí donde se desarrollaba la actividad económica y se creaba valor[90]. Además de a los miembros de la OCDE, la

[85] Rick Rowden, *Impacts of IMF Policies on National Education Budgets and Teachers* (Education International Research Institute, 2011), pág. 11; y Action Aid International, “New report exposes the extent of IMF’s ‘pink washing’”, 10 de octubre de 2022.

[86] Véase https://www.oxfam.org/en/press-releases/wealth-largely-absent-imf-tax-guidance-benefiting-rich.

[87] Action Aid International, Internacional de la Educación y Tax and Education Alliance, *Still Cooking with a Failed Recipe*, secc. 2.4.

[88] Tax Justice Network, *State of Tax Justice 2023* (2023), caps. 4 y 5.

[89] *Ibid.*, cap. 1.

[90] Véase https://www.gov.uk/government/news/pm-praises-oecd-action-plan-to-tackle-tax-evasion-and-avoidance.

iniciativa se abrió a la participación de otros interesados y, en 2015, contaba con 145 integrantes dispuestos a respetar cuatro normas mínimas: lucha contra las prácticas fiscales perjudiciales; prevención del uso indebido de los tratados; presentación de informes por países; y aplicación de un procedimiento de acuerdo mutuo[91].

75. Para combatir la elusión fiscal derivada de las diferencias entre los regímenes que se aplican en las distintas jurisdicciones, se ha acordado, a escala internacional y en el marco de la OCDE, un tipo mínimo mundial del impuesto de sociedades del 15 %. De aplicarse las nuevas normas del BEPS, las empresas también lo tendrán más complicado para trasladar sus beneficios a jurisdicciones con bajos impuestos si no desarrollan en ellas efectivamente una actividad económica. Al sacar a la luz las deficiencias del sistema y al posibilitar un mayor escrutinio de las transferencias de beneficios, el BEPS refuerza el sistema fiscal internacional frente a los efectos colaterales fiscales, lo dota de mejores herramientas para hacer frente a la digitalización y aumenta ligeramente los ingresos tributarios a nivel mundial.

76. Con todo, el proyecto BEPS deja muchos problemas sin resolver, como los de la gobernanza sesgada y las asimetrías de poder, las barreras técnicas que siguen afectando a los países de ingreso más bajo, la atención insuficiente que se presta a la competencia fiscal y el hecho de que no se trate a los grupos multinacionales como entidades únicas a efectos tributarios[92]. Las reformas del BEPS no bastan para que los Estados puedan movilizar el máximo de recursos disponibles para la educación y otros derechos económicos y sociales, ya que la falta de financiación de los servicios públicos podría continuar si las reformas solamente permiten recuperar una parte de los ingresos perdidos, resultan inaccesibles para muchos países o mantienen las desigualdades estructurales en materia de derechos tributarios.

77. Los llamamientos a favor de un enfoque más justo, representativo y transparente en la reforma de las normas tributarias internacionales en la OCDE han cobrado impulso, lo que ha dado lugar a que se emprendan negociaciones intergubernamentales para acordar una nueva convención marco de las Naciones Unidas sobre cooperación internacional en cuestiones de tributación, con lo que la gobernanza en la materia podría pasar a formar parte del ámbito de actuación de la Organización[93].

78. Sin embargo, las negociaciones sacaron a la luz un desacuerdo sustancial entre el Sur Global y los países más ricos de la OCDE sobre el grado en el que la transparencia tributaria debe ser vinculante; los derechos impositivos relativos de los países de origen y de los que exportan capital; el grado de validez jurídica del nuevo tratado; la medida en la que se debería conceder un trato diferenciado a los países de ingreso más bajo; y si el nuevo marco debería limitarse a complementar los acuerdos existentes de la OCDE o convertirse en el principal instrumento mundial de establecimiento de normas tributarias, entre otros aspectos.

79. La nueva convención de las Naciones Unidas también debería abordar la cuestión de los flujos financieros ilícitos, que abarcan la evasión fiscal, la transferencia al extranjero de los ingresos procedentes de la corrupción, el blanqueo de capitales, la falsificación de facturas comerciales, la titularidad real oculta y los ingresos procedentes de actividades delictivas. Algunas instituciones también incluyen la elusión fiscal y la transferencia de beneficios dentro de este concepto,

[91] Sabine Laudage Teles, *The BEPS Project: Achievements and Remaining challenges*, informe de políticas del Instituto Alemán de Desarrollo y Sostenibilidad (IDOS) (2023), págs. 2 a 4.

[92] Véanse https://www.icrict.com/wp-content/uploads/2019/12/ICRICT-thefightagainsttaxavoidance_final version.pdf; y https://www.somo.nl/wp-content/uploads/2021/11/Final-Report-IRSP-SOMO-August-2021.pdf, págs. 25 a 30.

[93] Resoluciones de la Asamblea General 78/230 y 79/235.

pero otros las descartan por considerarlas prácticas financieras legales, aunque inmorales[94].

80. Los ingresos que se pierden con los flujos financieros ilícitos (excluida la elusión fiscal legal) son difíciles de evaluar debido a la falta de estadísticas fiables y de una definición consensuada, pero se calcula que su cuantía es considerable[95]. Por ejemplo, según Global Financial Integrity, las economías en desarrollo y emergentes perdieron 7,8 billones de dólares en flujos financieros ilícitos entre 2004 y 2013, aunque esta cifra incluye prácticas de la "zona gris", como la fijación de precios fraudulenta. El costo para la enseñanza es alto: de acuerdo con un estudio realizado en Malawi, los ingresos perdidos triplican el presupuesto del Gobierno destinado a la educación[96].

81. La falta de definiciones consensuadas sobre los flujos financieros ilícitos y de datos estadísticos fiables acrecienta los problemas que acompañan a una arquitectura financiera internacional que engloba instituciones y procesos muy dispares[97]. En los enfoques actuales hay una brecha constante entre la elaboración de normas y su aplicación[98], además de deficiencias en la recuperación de activos y de lo complicado que es hacer frente a los incentivos estructurales que favorecen el secretismo y la transferencia de beneficios[99]. En un entorno fiscal ya de por sí limitado, la consecuencia es que a los países de ingreso más bajo les cuesta encontrar los recursos necesarios para hacer efectivos los derechos.

82. La Relatora Especial insiste en la importancia de que todos los países tengan voz a la hora de crear un sistema más justo, y espera que las negociaciones relacionadas con la convención de las Naciones Unidas, que está previsto que concluyan en 2027, den lugar a un marco sólido de cooperación internacional en cuestiones tributarias, ayuden a construir una economía basada en los derechos humanos y permitan a todos los Estados cumplir sus compromisos legales para hacer efectivo el derecho a la educación y otros derechos humanos.

VIII. Derecho a la educación y crecimiento

83. Los enfoques del Banco Mundial y del FMI se basan en dos supuestos: que el crecimiento económico sostenido es la base para reducir la pobreza y aumentar las inversiones en educación, y que el objetivo principal de la educación es fomentar el crecimiento económico. Por consiguiente, el FMI hace hincapié en la estabilidad macroeconómica, la sostenibilidad fiscal y el crecimiento, que, según la teoría económica ortodoxa, generan el margen fiscal necesario para que los Gobiernos aumenten el gasto en educación y otros sectores sociales. Por su parte, el Banco Mundial considera que la educación es una inversión en capital humano que mejora la productividad, aumenta los ingresos y contribuye al desarrollo económico a largo plazo.

---

[94] Véanse https://www.worldbank.org/en/topic/financialsector/brief/illicit-financial-flows-iffs; y https://unctad.org/statistics/illicit-financial-flows?utm_source=chatgpt.com.

[95] *Ibid*.

[96] Véase https://gfintegrity.org/dont-take-a-page-out-of-their-book-how-illicit-financial-flows-reduce-funds-for-youth-education-in-malawi/.

[97] Véase https://curbing-iffs.org/wp-content/uploads/2020/03/r4d_iff_wp02_2020.pdf, caps. 2 y 3.

[98] Véase static.cfr.org/sites/default/files/pdf/Discussion_Paper_Collection_Kahler_et_al_IFFs_OR_Kahler.pdf, pág. 2.

[99] Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Illicit Financial Flows from Developing Countries: Measuring OECD Responses* (2014), págs. 15 a 17.

84. Los críticos sostienen que este paradigma centrado en el crecimiento no solo es insuficiente para solucionar las desigualdades persistentes, reducir la carga de la deuda y procurar que no se superen los límites del planeta, sino que además resulta inútil para solventar los problemas que el propio paradigma ha ayudado a crear y mantener [100]. Por tanto, el objetivo de la reforma de la arquitectura financiera internacional debería ser reducir la dependencia de los países del mero crecimiento, ya que el propósito de la vida económica es el desarrollo humano dentro de los límites ecológicos y no la acumulación de crecimiento como fin en sí mismo [101]. La educación, como derecho humano, no es un instrumento para el crecimiento económico, sino un medio para el desarrollo pleno de la personalidad humana y del sentido de la dignidad, la plena participación en una sociedad libre, el respeto de los derechos humanos y la coexistencia pacífica.

85. Tal como se propone en la hoja de ruta para erradicar la pobreza más allá del crecimiento, elaborada por el Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos junto con actores de distinta clase,[102] y conforme a la visión del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de una economía basada en los derechos humanos [103], las estructuras fiscales, monetarias, industriales y de propiedad deben reorientarse hacia el cumplimiento de los derechos, transformando así la arquitectura financiera internacional para facilitar, en lugar de limitar, el margen normativo que todo país necesita para hacer efectivos tanto los derechos como una economía basada en los derechos humanos. La economía basada en los derechos humanos trata de corregir las causas profundas y los obstáculos estructurales a la igualdad, la justicia y la sostenibilidad dando prioridad a la inversión en derechos económicos, sociales y culturales; vela por que las políticas macroeconómicas se rijan por las normas de derechos humanos; y fundamenta las decisiones fiscales, monetarias, empresariales y de inversión en las obligaciones que los Gobiernos ya han asumido en virtud del derecho internacional [104].

86. Por tanto, para que el ejercicio del derecho humano a la educación sea universal y genere obligaciones exigibles hace falta ampliar los márgenes fiscales mediante medidas como el alivio de la deuda, una financiación más concesional y basada en subvenciones, una fiscalidad internacional más justa y mecanismos más sólidos de solidaridad mundial. Se debe distinguir entre la obligación de movilizar el máximo de recursos disponibles y el objetivo de promover el mero crecimiento. En los próximos objetivos de desarrollo se debería velar por fomentar el crecimiento de forma sostenible y respetuosa con los derechos humanos en los lugares en los que aún sea necesario hacerlo y, en particular, en los países de ingreso bajo [105]. Además, el crecimiento debería basarse en la movilización, la asignación y la redistribución internacional equitativas y sostenibles de los recursos existentes.

IX. Conclusión y recomendaciones

87. **La actual arquitectura financiera internacional restringe de forma notable la capacidad de muchos Estados de tener sistemas de educación pública equitativos, inclusivos y de calidad. El aumento de la carga del servicio de la deuda, junto con los procesos de reestructuración prolongados e inadecuados, los**

[100] Véase, en particular, A/HRC/56/61.
[101] A/HRC/62/42/Add.2, cap. VI.D.
[102] Véase https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-poverty/roadmap-eradicating-poverty-beyond-growth.
[103] ACNUDH, “La economía de los derechos humanos – Cambios básicos para lograr una economía que refuerce los derechos humanos”, 2023.
[104] A/HRC/62/42/Add.2, cap. VI.D.
[105] *Ibid.*, párr. 124.

marcos macroeconómicos orientados a la austeridad, la reducción de la AOD, las disposiciones de gobernanza fiscal desiguales y débiles y la creciente dependencia de los mecanismos de financiación basados en el mercado reducen el margen fiscal de los países.

88. **Las reformas e iniciativas recientes que reconocen la importancia del gasto social y la financiación de la educación no han acabado con las tensiones estructurales entre las prioridades de los acreedores, la consolidación fiscal y las obligaciones de los Estados de velar por el derecho a la educación. Las reformas parciales no bastan. La gobernanza de la deuda, la política macroeconómica y la cooperación en cuestiones tributarias deben estar en consonancia con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y cumplirlas, en particular las relacionadas con el derecho a la educación. El derecho a la educación genera obligaciones exigibles con arreglo tanto al derecho internacional como a la constitución y la legislación interna de muchos Estados y no puede reducirse a una mera aspiración.**

89. **A pesar del carácter sistémico de la crisis, no existe un proceso colectivo para la reestructuración de la deuda, sino que se trata a cada país como si tuviera un problema específico derivado de una mala gobernanza, y las soluciones se formulan a nivel nacional, principalmente mediante recortes del gasto, en lugar de centrarse en las fuerzas globales que dan lugar a las crisis sistémicas.**

90. **Los Estados comparten la responsabilidad de crear una arquitectura financiera internacional que facilite, y no que inhiba, la plena efectividad de los derechos humanos, incluido el derecho a la educación. En este esfuerzo colectivo, los Estados que gozan de un mayor grado de poder dentro de esta estructura tienen más responsabilidad, dadas sus obligaciones extraterritoriales de respetar, proteger y promover el derecho a la educación. No obstante, todos los Estados deben movilizar el máximo de recursos de los que dispongan para la educación y velar por que dichos recursos se utilizan para crear sistemas educativos públicos inclusivos y de calidad.**

91. **La educación es una inversión para la prosperidad, el bienestar y la paz a largo plazo, pero con demasiada frecuencia se considera una carga para los presupuestos públicos. Sin embargo, a largo plazo, no invertir en educación, entendiéndola como un proceso que dura toda la vida, resulta mucho más costoso.**

92. **La Relatora Especial recomienda:**

a) **Que los Estados amplíen con carácter urgente la financiación pública destinada a la educación, conforme a su obligación de movilizar el máximo de recursos disponibles para hacer efectivo el derecho a la educación, y que los países de ingreso más bajo utilicen los indicadores de referencia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que piden que se destine el 6 % del PIB y el 20 % del gasto público total a la educación. Los Estados también deberían considerar la posibilidad de adoptar medidas que, desde una perspectiva jurídica o constitucional, protejan el gasto en educación en los períodos de presión fiscal;**

b) **Que los Estados y los principales actores institucionales de la arquitectura financiera internacional, en particular los países con mayor influencia política y económica, el FMI, el Banco Mundial y otros bancos multilaterales de desarrollo, así como los acreedores institucionales, cuando proceda:**

i) **Reafirmen que la educación es un bien público y común, y que su financiación constituye una obligación pública y jurídica fundamental, basada en el derecho internacional de los derechos humanos;**

ii) **Emprendan reformas estructurales en el marco de la arquitectura financiera internacional destinadas a proteger de manera sólida la capacidad de los Estados para mantener y ampliar su margen fiscal y asegurar una financiación pública sostenida de la educación, entre otras cosas concluyendo una convención marco de las Naciones Unidas sobre cooperación internacional en cuestiones de tributación en 2027;**

iii) **Velen por que la convención marco de las Naciones Unidas sobre cooperación internacional en cuestiones de tributación sirva para reforzar la cooperación inclusiva, equitativa y eficaz en todo el mundo para combatir la evasión y la elusión fiscales y actualizar las normas fiscales internacionales aplicables a las empresas multinacionales, la economía digital y los particulares con gran patrimonio neto, con el fin de promover una fiscalidad más progresiva con la que se puedan financiar de forma sostenible los servicios públicos, incluida la educación. La convención debería abordar de forma explícita los flujos financieros ilícitos, la competencia en materia fiscal y la transferencia de beneficios, e incluir salvaguardias contra las reformas tributarias regresivas que afectan de manera desproporcionada a los hogares con rentas más bajas. La formulación de políticas internacionales en cuestiones tributarias debería pasar a manos de las Naciones Unidas en el marco de una cooperación mundial acorde con las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos. La reforma de la fiscalidad internacional debería evaluarse no solo en términos de coherencia técnica, sino también de equidad, participación y resultados de desarrollo;**

iv) **Reformen la gobernanza de la deuda soberana para que los procesos de reestructuración de la deuda sean exhaustivos, coordinados, oportunos, transparentes, participativos y coherentes con la obligación de los Estados de hacer efectivo el derecho a la educación. En los marcos de reestructuración de la deuda se debería priorizar la preservación del margen fiscal para los servicios públicos, incluida la educación, y reforzar la rendición de cuentas de los acreedores privados y otros actores que influyen en los resultados de la deuda soberana. Los marcos deberían inscribirse en una estrategia general de inversión pública sostenida en sistemas educativos equitativos y de alta calidad. La deuda no debería considerarse sostenible cuando las obligaciones de pago socavan sistemáticamente los sistemas de educación pública y los derechos de las generaciones futuras;**

v) **Inicien negociaciones sobre una convención marco de las Naciones Unidas sobre la deuda soberana con el fin de reformar la arquitectura internacional de la deuda y establecer un mecanismo de renegociación que sea justo, transparente, oportuno y eficaz, y que se base en los principios internacionales de derechos humanos. Junto con la convención marco de las Naciones Unidas sobre cooperación internacional en cuestiones de tributación, un instrumento de este tipo podría transformar de manera significativa el panorama de la financiación destinada a garantizar el derecho a la educación;**

vi) **Reformen el análisis de la sostenibilidad de la deuda del FMI y del Banco Mundial, así como los marcos macroeconómicos generales, para que sean coherentes con el derecho internacional de los derechos humanos y**

reflejen mejor las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, incluidas las necesidades de financiación para la educación y otros servicios públicos esenciales, así como las obligaciones relativas a la igualdad, la no discriminación y la inclusividad, y la efectividad progresiva y la no regresividad del derecho a la educación. Para ello, la financiación de la educación debe considerarse de forma sistemática y coherente como un aspecto "crucial desde el punto de vista macroeconómico" en la práctica operacional en el marco del análisis de la sostenibilidad de la deuda, el diseño de programas y la supervisión del FMI, y se deben aumentar la transparencia y el escrutinio independiente de las evaluaciones de la sostenibilidad de la deuda;

vii) **Sometan a evaluación las reformas fiscales para determinar sus efectos en los derechos humanos, sobre todo en lo que respecta a los sistemas educativos, la igualdad de género y las poblaciones marginadas, entre ellas los migrantes y los refugiados, los desplazados, las personas con discapacidad, las poblaciones rurales y las comunidades vulnerables al cambio climático;**

viii) **Se abstengan de considerar que los "mecanismos de financiación innovadora" son sustitutos de las reformas estructurales y se cercioren de que tales mecanismos, cuando se utilicen, sirvan para hacer efectivo a largo plazo el derecho a la educación. Los canjes de deuda deberían ser transparentes, participativos y coherentes con los objetivos de desarrollo sostenible, además de incluir evaluaciones de sus efectos en los derechos humanos y las cuestiones de género, criterios claros de desempeño social y ambiental y formas independientes de seguimiento;**

ix) **Pongan fin a las medidas de austeridad que debilitan los sistemas de educación pública. Los marcos de reforma macroeconómica y los programas de ajuste respaldados por el FMI no deberían basarse en límites máximos de gasto prolongados, la reducción del gasto en sueldos del sector público o los recortes del gasto social que disminuyen las obligaciones de los Estados de garantizar una educación pública gratuita, equitativa y de calidad. Los niveles mínimos de gasto social deberían ser exigibles, transparentes y suficientes para salvaguardar las funciones educativas básicas y los gastos relacionados con los docentes, entre ellos la contratación y la retención del profesorado, los salarios, las condiciones laborales y la formación continua;**

x) **Se abstengan de impulsar la privatización de los sistemas educativos y las alianzas público-privadas como forma de hacer frente a las restricciones fiscales y, en su lugar, respeten, protejan y promuevan la capacidad de los Estados de desarrollar sistemas de educación pública gratuita de la máxima calidad posible a todos los niveles;**

xi) **Velen por la transparencia, el control democrático y los derechos de participación de las poblaciones afectadas, y hagan un análisis independiente de los supuestos clave, en lo que respecta al otorgamiento de préstamos soberanos, la concesión de préstamos, la negociación, gestión y reestructuración de la deuda, las reformas fiscales y los programas de ajuste macroeconómico que inciden en el derecho a la educación; velen por que las organizaciones de la sociedad civil, los docentes, los sindicatos, los jóvenes, las comunidades afectadas y las instituciones nacionales de derechos humanos dispongan de oportunidades reales de participar en las decisiones relativas a la financiación de la educación;**

xii) **Presten suficiente ayuda internacional en apoyo de los Estados receptores, en particular de los países de ingreso bajo y de los que atraviesan crisis, son vulnerables al cambio climático o acogen a refugiados, de modo que estos puedan cumplir sus obligaciones básicas relacionadas con el derecho a la educación, sobre todo mediante un aumento de la financiación previsible, en condiciones favorables y a largo plazo destinada a los sistemas de educación pública.**

93. **La Relatora Especial recomienda que los Estados, las instituciones financieras internacionales, las organizaciones internacionales, tales como la UNESCO, y los asociados para el desarrollo, además de emplear parámetros de gasto, adopten metodologías con las que se pueda evaluar la financiación que se necesita realmente para hacer efectivo el derecho a la educación.**

94. **Las agencias de calificación crediticia, los reguladores financieros, las instituciones financieras internacionales y los Gobiernos acreedores deberían examinar las metodologías y las prácticas de financiación que aumentan sistemáticamente el costo de endeudamiento o limitan el margen fiscal para la inversión social en los países muy endeudados.**

95. **Los donantes deberían mantener o aumentar con carácter urgente los fondos destinados a la educación en situaciones de emergencia, por ejemplo a través de los mecanismos multilaterales de financiación de la educación, reconociendo que la enseñanza es una intervención que ayuda a vivir y a subsistir. También deberían favorecer la reposición de los dos principales fondos mundiales para la educación (La Educación No Puede Esperar y Alianza Mundial para la Educación), cuyos mandatos son complementarios y cruciales para dotar de recursos a las iniciativas educativas tanto en situaciones de crisis como a largo plazo.**