

Documento de políticas 08

Mayo de 2013

Los países de ingresos bajos y medios que disponen de abundantes recursos naturales podrían lograr grandes avances en la consecución de la educación primaria universal si administrasen mejor los ingresos procedentes de dichos recursos y le asignaran a la educación una fracción más importante de los mismos.

Transformar la “maldición de los recursos” en una bendición para la educación

Uno de las más sorprendentes paradojas del desarrollo es la denominada “maldición de los recursos”: los países que poseen muchos recursos naturales no renovables, tales como el petróleo y otros minerales, han alcanzado tasas de crecimiento inferiores a las de los países que carecen de dichos recursos. Muchos de los primeros están aún lejos de alcanzar los objetivos de la Educación para Todos (EPT) y otras metas de desarrollo.

Pero se puede escapar de esta maldición. En este documento se muestra que los países ricos en recursos tienen un gran potencial para colmar su déficit de financiación de la EPT. En 17 países con abundantes recursos naturales o con reservas descubiertas recientemente, entre los que se cuentan Ghana, el Níger y Uganda, los ingresos obtenidos gracias a los recursos naturales podrían financiar el acceso a la enseñanza primaria del 86% de los niños no escolarizados, siempre y cuando sus gobiernos maximizaran dichos ingresos y dedicaran una buena parte de ellos a la educación. En estos países, alrededor del 42%

de los adolescentes sin escolarizar también podría tener acceso a la escuela.

En un contexto en que los donantes están recortando sus gastos y dándole la espalda a la educación, esta posibilidad contribuiría al desarrollo de forma significativa. Garantizar que los países ricos en recursos enfilan la senda de la gestión eficaz, transparente y justa de los recursos naturales debería situarse en el centro de las preocupaciones de la comunidad de la EPT.

Los riesgos de la riqueza en recursos naturales

La mayoría de los países de ingresos bajos y medianos dependientes de los recursos han luchado para aprovechar sus riquezas y ofrecer un desarrollo permanente a sus generaciones futuras. Muchos de estos países no estaban preparados para hacerse cargo del descubrimiento repentino de una bolsa de petróleo o un depósito de minerales.

A menudo, los gobiernos han cerrado acuerdos poco satisfactorios con las empresas multinacionales. Otros han sido incapaces de mantener un flujo continuo de ingresos en años de escasez o abundancia. Muchos países

han gestionado mal sus ingresos, ya sea debido a la corrupción o, de forma inconsciente, a decisiones equivocadas sobre sus gastos.

Los ingresos obtenidos gracias a los recursos naturales también se han utilizado en ocasiones para financiar conflictos armados. Los “diamantes de sangre” de Liberia y Sierra Leona han servido para sufragar guerras civiles. En la República Democrática del Congo, los minerales de valor elevado, como el coltan y el estaño, que se utilizan en los teléfonos móviles, han sido una fuente de ingresos muy lucrativa para financiar milicias armadas responsables de violaciones de los derechos humanos.

El descubrimiento de nuevos recursos también puede generar desajustes macroeconómicos como consecuencia de lo que se denomina “síndrome holandés”, un término acuñado por los economistas que analizaron la experiencia de los Países Bajos tras el descubrimiento de un importante yacimiento de gas natural en la década de 1960. Como los recursos naturales se venden mayoritariamente fuera del país, como por ejemplo el petróleo, que se vende en los mercados exteriores, pueden llevar el valor de la moneda nacional al alza y hacer que los productos exportados sean menos competitivos.

Para transformar los recursos naturales en una bendición, los gobiernos deben maximizar sus ingresos procedentes de las actividades extractivas, gestionarlos con transparencia e invertir la riqueza que proporcionan en sectores que generen beneficios más cuantiosos, y más equitativos, a la población: países ricos en recursos, como Botswana, han aprovechado su éxito económico para mejorar sus tasas de escolarización. La utilización de la riqueza procedente de los recursos naturales para financiar la educación puede ser hoy una forma de evitar mañana la maldición de los recursos.

Conseguir un buen acuerdo

Los elevados precios actuales de los productos no renovables hacen que, para los gobiernos, los posibles ingresos generados por estos recursos sean mayores que nunca. En la región que más lejos se encuentra de alcanzar los objetivos de la EPT, el África Subsahariana, los beneficios potenciales per cápita derivados de los recursos naturales no renovables se han multiplicado por tres entre 1998 y 2008. A pesar de que los precios de los productos son vulnerables en tiempos de crisis económica como la de 2008–2009, han seguido una tendencia general al alza.

Un primer paso en el proceso de transformar en desarrollo la riqueza derivada de los recursos naturales es que los gobiernos obtengan una buena parte de los beneficios. Una decisión clave a este respecto es saber quién explotará y venderá los recursos. Normalmente se presentan tres opciones. En primer lugar, algunos países, como Malasia y la República Bolivariana de Venezuela, prefirieron gestionar directamente las actividades de extracción a través de organismos estatales, lo que significa que corren todos los riesgos, pero se quedan con todos los beneficios.

En segundo lugar, los gobiernos pueden establecer acuerdos con algunas empresas para compartir los riesgos y el costo de la extracción, que puede ser considerable. En tercer lugar, los gobiernos pueden otorgar concesiones de exploración y extracción a empresas privadas, y hacer que los ingresos aumenten luego aplicando impuestos de explotación o sobre las ganancias, incluidos impuestos sobre ingresos extraordinarios. Esta tercera opción es la preferida cuando la incertidumbre de la operación es grande o cuando la explotación requiere tecnología y capital de los que carece el país en cuestión.

Botswana es un ejemplo de país que ha escogido la segunda opción y ha establecido

acuerdos con una empresa privada. Con De Beers el acuerdo para la extracción de diamantes es de mitad y mitad. En 2007/2008, alrededor del 50% de la exportación de diamantes se tradujo en ingresos fiscales del Estado, frente al 20% por término medio que suele darse en otros países ricos en recursos. Esta experiencia positiva estuvo respaldada por una buena gobernanza, una administración competente y una situación política estable. Las ganancias que genera la inversión en activos financieros extranjeros se gestionan a través de un fondo especial y se destinan a servicios sociales. Botswana ha dedicado sistemáticamente más del 5% de su PNB a la educación desde mediados de los

años 1970, hasta alcanzar un porcentaje del 8,2% en 2010. Hoy es uno de los países más ricos del África Subsahariana y no solo ha logrado la enseñanza primaria universal, sino que además su tasa bruta de escolarización en secundaria es del 82%, el doble del promedio del continente.

Ya sea a través de asociaciones o de la concesión de licencias, la capacidad de los gobiernos para gestionar la relación ha de ser considerable. Muchos gobiernos se encuentran en posiciones negociadoras débiles frente a las compañías mineras y petroleras privadas y, por tanto, consiguen menos de lo que podrían, como muestra el

Recuadro 1: Por un mejor acuerdo sobre los recursos minerales de Zambia

Zambia es uno de los países del mundo con mayores reservas de cobre y cobalto, pero, tras un periodo inicial en que canalizó con éxito esta riqueza hacia el desarrollo económico y social, ha sufrido con especial intensidad la maldición de los recursos. En 1970, Chile, otra potencia mundial de la producción de cobre, tenía un PIB per cápita cuatro veces superior al de Zambia. En 2010, la diferencia se ha ampliado hasta llegar a ser 15 veces superior.

Los precios del cobre se mantuvieron elevados durante el decenio posterior a la independencia de Zambia. Las minas eran propiedad del Estado y generaban dos tercios de los ingresos fiscales. Sin embargo, una fuerte caída de los precios a mediados de los años 1970 desencadenó una intensa crisis de la deuda, que llevó a la privatización de las minas, por consejo del FMI y el Banco Mundial.

Unos acuerdos en gran parte secretos ofrecían a las compañías mineras condiciones favorables, tales como impuestos del 0,6% sobre la producción, en lugar del 3% estipulado en la Ley de Minas y Minerales de 1995, e impuestos sobre los beneficios del 25%, frente al 35% en otros sectores. En consecuencia, disminuyeron los

ingresos del Estado y no se pudieron mantener los gastos destinados a servicios sociales. La tasa neta de escolarización en primaria había sido del 85% en 1986, y disminuyó hasta el 70% en 1999. Se estima que Zambia perdió ingresos por valor de 63 millones de dólares estadounidenses entre 2002 y 2004, cuando los precios del cobre empezaron a subir de nuevo, por mantener los impuestos sobre las actividades mineras a niveles insuficientes.

Sin embargo, la situación de Zambia podría cambiar. Tras la presión ejercida por la sociedad civil, en 2008 se promulgó una nueva Ley de Minas y Minerales que ha contribuido a que se pague la totalidad de los impuestos sobre la producción. Los ingresos fiscales en el capítulo de la minería se han triplicado entre 2009 y 2011, hasta alcanzar el 3,2% del PIB. Es más, el nuevo Gobierno ha doblado los niveles impositivos hasta el 6% a finales de 2011. Parte de los nuevos ingresos se destinarán a educación, donde siguen existiendo muchos desafíos. Si bien la tasa neta de escolarización en primaria alcanzó el 91% en 2010, la progresión y el aprendizaje siguen planteando todavía numerosos retos. También es necesario que el Gobierno manifieste un mayor compromiso con la educación: en 2010 Zambia solo dedicó el 1,5% de su PNB a la educación, uno de los porcentajes más bajos del mundo.

ejemplo de Zambia (Cuadro 1). Estos países están perdiendo una posibilidad de financiar su propio desarrollo.

En la República Democrática del Congo, una comisión de investigación parlamentaria estimó que el gobierno había acumulado pérdidas de 450 millones de dólares estadounidenses como resultado de una mezcla de mala gestión, corrupción e imposición fiscal insuficiente. Se trata de una cantidad que supera la totalidad del presupuesto de educación del país, y suficiente como para escolarizar a 7,2 millones de niños en la enseñanza primaria. Incluso en la República Unida de Tanzania, país próximo a alcanzar los objetivos de la EPT, si los impuestos que pagan las empresas por explotar los yacimientos de oro pasasen del 3% de la producción aplicado en la actualidad al 5% recomendado por una comisión presidencial, el gobierno recaudaría otros 12 millones de dólares anuales de ingresos. Con esta cifra se podrían escolarizar más de 132.000 niños en la enseñanza primaria.

La transparencia es un requisito previo para maximizar los ingresos fiscales de los Estados

La industria de la extracción de recursos naturales se ha caracterizado por su opacidad, y con frecuencia los detalles de los contratos entre los Estados y las empresas han quedado envueltos en un halo de misterio. Sin embargo, la comunidad internacional se ha esforzado recientemente por conseguir normas de transparencia aplicables a la extracción de recursos y la generación de ingresos. A través de la campaña «Publish What You Pay» (publique lo que paga), iniciada en 2002, más de 230 ONG han presionado de forma conjunta a los gobiernos y empresas para que sus transacciones fueran plenamente transparentes y conocidas por el público en general. Un año más tarde, se puso en marcha la Iniciativa para la transparencia

de las industrias extractivas. En la actualidad 14 países se ajustan por completo a la norma según la cual “las empresas deben publicar lo que pagan y los gobiernos, revelar lo que reciben”, y otros 22 países han dado pasos para adherirse a ella.

En 2010, en otro hito en el camino hacia la transparencia sobre los ingresos obtenidos de los recursos, la Reforma Dodd-Frank de Wall Street y la Ley de protección del consumidor estipularon que las compañías mineras registradas en los Estados Unidos tenían la obligación de hacer públicos los pagos por ingresos e impuestos devengados. Pese a que todavía no se han acordado los detalles, y la resistencia de las empresas afectadas es intensa, esta Ley podría sentar un precedente. La Comisión Europea hizo lo mismo hace poco y elaboró un proyecto de directiva por el que se requiere a las empresas dedicadas a la extracción de recursos naturales que den a conocer los pagos que realizan a los gobiernos.

La transparencia tiene la gran capacidad de transformar la maldición de los recursos en una bendición. Los recursos naturales de Liberia, entre los que destacan el mineral de hierro, los diamantes, el oro, la madera y el caucho, se situaban en el corazón mismo de los 14 años de guerra civil que llevó al país a tener los indicadores educativos más bajos del mundo. Al final de la guerra, en 2003, la tasa neta de escolarización en primaria se situaba en el 35%. Después de las elecciones de 2005, una de las primeras iniciativas del nuevo Gobierno consistió en prometer que se impondría la transparencia en la gestión de los ingresos obtenidos gracias a los recursos naturales, como vía para fomentar el crecimiento, el desarrollo y la reconciliación nacional. El país colabora con la EITI desde 2006. La transparencia no solo sirve para legitimar al gobierno, sino que garantiza que los ingresos provenientes de los recursos naturales se utilizan para reforzar la educación y otros sectores sociales.

Invertir en las generaciones futuras los ingresos obtenidos de los recursos naturales

En los países que se encuentran en las fases iniciales de su desarrollo económico, las inversiones en sectores bien definidos, que impulsen el crecimiento y el desarrollo a largo plazo, incluida la educación, pueden dar importantes rendimientos. Invertir en una mano de obra cualificada, por ejemplo, puede ayudar a diversificar la economía.

Tal vez se necesiten mecanismos jurídicos o institucionales para evitar la corrupción y garantizar que una buena parte de los ingresos provenientes de los recursos naturales se gasten en educación. Estos ingresos se pueden canalizar a través de un fondo especial y destinar a finalidades concretas. En la nueva gestión de los ingresos del petróleo en Ghana, el marco jurídico incluye una disposición por la que el 70% del gasto debe destinarse a sectores prioritarios.

Los gobiernos también tienen que demostrar de forma más clara su compromiso con la educación. Botswana, por ejemplo, aprobó un índice de presupuesto sostenible, una fórmula por la que una parte de sus ingresos por extracción de minerales se destina a la salud y la educación. No obstante, la existencia de un mecanismo institucional no garantiza por sí sola que los ingresos se dediquen a la educación, como pone de manifiesto la experiencia del Chad.

Como enfoque alternativo para reducir al mínimo las posibilidades de corrupción, algunos analistas recomiendan que los países distribuyan directamente a los ciudadanos la nueva riqueza derivada de los recursos, en forma de transferencias de efectivo, en lugar de gastar ese dinero en la construcción de escuelas, hospitales o carreteras, a través de los presupuestos del Estado. Este concepto de “petróleo transformado en efectivo” tiene su atractivo, pues se basa en la experiencia

positiva de las transferencias de efectivo para combatir la pobreza, y ofrece la posibilidad de contribuir a mitigar la maldición de los recursos. Según este punto de vista, transferir recursos directamente a los ciudadanos también sirve para incentivarles más a exigir responsabilidades a sus gobiernos. Alaska (Estados Unidos) proporciona un ejemplo de este enfoque: todos los años su Gobierno envía a cada ciudadano del estado un cheque basado en los ingresos por petróleo. Estos pagos oscilan entre el 3% y el 6% de los ingresos familiares.

Sin embargo, este enfoque tiene sus inconvenientes. A diferencia de las transferencias condicionadas de efectivo en países como el Brasil y México, focalizadas en los hogares pobres y que han mejorado satisfactoriamente los resultados de la educación, el concepto de “petróleo transformado en efectivo” no incorpora el elemento de redistribución propio de otros enfoques que se han centrado con éxito en la pobreza. Por lo demás, allí donde los servicios públicos ofrecidos son inadecuados, la transferencia directa de una parte o la totalidad de los ingresos generados por los recursos naturales puede no mejorar los resultados de la educación para quienes más lo necesitan. En muchos países se necesita mejorar el conjunto del sistema educativo: hay que construir escuelas y hay que formar y pagar adecuadamente a los maestros. Es más probable que las transferencias de efectivo sean eficaces si van acompañadas de avances en las disposiciones en materia de educación. Los impresionantes resultados del Brasil, con sus aumentos en las tasas de acceso a la educación y las mejoras en el aprendizaje, ilustran esta situación. Su éxito ha sido posible gracias a una combinación de transferencias condicionadas de efectivo y de distribución equitativa de los recursos públicos: el programa Bolsa Familia transfiere entre un 1% y un 2% del Ingreso Nacional Bruto a los 12 millones de hogares más pobres, mientras

que, a través de las reformas de los presupuestos de educación, se distribuye una parte aún mayor del gasto público a los estados más pobres, lo que permite una mayor inversión pública para construir escuelas y pagar a maestros.

Aprovechar la oportunidad: los ingresos derivados de los recursos naturales pueden financiar la educación

Algunos de los países que más lejos están de alcanzar los objetivos de la EPT disponen de riqueza en forma de recursos naturales, pero no han logrado transformarla en ingresos suficientes, no la han gestionado de forma eficaz o no la han invertido en sectores productivos, como la educación. Mientras tanto, se espera que en los próximos decenios sigan produciéndose nuevos descubrimientos de recursos naturales en algunas regiones, especialmente en el África Subsahariana. Diversos países en los que se han descubierto recientemente yacimientos petrolíferos o mineros pasarán a engrosar la lista de países

ricos en recursos.

En el Cuadro 1 se enumeran los países de ingresos bajos y medianos, con tasas de alfabetización de jóvenes adultos inferiores al 90%, que dependen de sus recursos naturales o en los que se ha descubierto recientemente petróleo, gas o minerales. Puede apreciarse el potencial considerable que tienen los ingresos derivados de los recursos naturales para financiar la educación e impulsar al alza las tasas de escolarización en primaria y en el primer ciclo de la enseñanza secundaria. Este escenario se basa en dos hipótesis.

Primero, se supone que los gobiernos harán aumentar al máximo el volumen de ingresos recaudados a partir de los recursos naturales (el cociente entre ingresos debidos a los recursos naturales e ingresos en concepto de exportación). Así, los países ricos en minerales convertirían en ingresos estatales el 30% de sus recibos por exportación de minerales. Por término medio, hoy los países ricos en minerales se quedan el 20%, aunque

Recuadro 2: La fallida Ley de gestión de los ingresos por petróleo del Chad

En su origen, la Ley de gestión de los ingresos por petróleo del Chad pretendía garantizar que estos ingresos se destinaran a mejorar los servicios sociales, pero ha sido anulada de hecho por el Gobierno. La ley se promulgó en enero de 1999 y fue una condición impuesta al país para poder recibir financiación del Banco Mundial destinada a la construcción de un oleoducto hasta Camerún.

En la versión inicial de la ley se especificaba que del total de los ingresos se ahorraría un 10% y, de la cantidad restante, el 5% se destinaría a la región productora del petróleo, el 15% a gastos generales del Estado y el 80% a “sectores prioritarios”, incluida la educación. Sin embargo, una enmienda de 2006 reorientó la parte de ahorros hacia los “sectores prioritarios”, después de incluir en ellos la seguridad. El

Gobierno, presionado por la insurgencia de una fuerza rebelde, desvió el gasto público a fines militares. El gasto militar ha crecido del 2% del PIB no procedente del petróleo en 2005 a más del 14% en 2009. En la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza se había previsto que la educación recibiera el 24% del presupuesto en 2004–2007, pero solo recibió el 13%.

La riqueza petrolífera del Chad habría podido utilizarse en apoyo a un sistema educativo con incapacidades manifiestas: en 2010 solo uno de cada tres alumnos conseguía llegar al último grado de primaria y solo el 45% de los hombres y el 24% de las mujeres estaban alfabetizados. La experiencia del Chad muestra que la existencia de disposiciones jurídicas que obliguen a destinar los ingresos provenientes de los recursos naturales a los sectores prioritarios no garantiza por sí sola que la educación reciba una parte sustancial de ellos.

Mauritania ha alcanzado el 30% y Botswana y Mongolia han sobrepasado el 50%. Para los países ricos en petróleo, la situación prevista es que todos los países se situarían en la media actual: el 75% de sus exportaciones petroleras se convierten en ingresos fiscales del Estado. Los ingresos públicos derivados del petróleo tienen tendencia a ser más elevados, porque es más fácil cuantificar el petróleo y gravarlo con impuestos que hacerlo con los minerales, se requiere una inversión anticipada menor y una buena parte de la proporción de la producción mundial se realiza a través de empresas de propiedad estatal. Segundo, en el escenario previsto se supone que los países canalizarán el 20% de estos nuevos recursos hacia la educación. En la actualidad los países de ingresos bajos y medianos gastan en educación el 16% de sus presupuestos, por término medio.

Los beneficios potenciales para la educación son ingentes. Algunos países, entre los que figuran Ghana, Guinea, la República Democrática Popular Lao, Malawi, Uganda y Zambia, podrían alcanzar el objetivo de la EPU sin necesidad de recurrir más a la ayuda de los donantes. En un grupo de 17 países que podrían recaudar ingresos adicionales, los recursos naturales bastarían para financiar la escolarización del 86% de los 12 millones de niños sin escolarizar y del 42% de los 9 millones de adolescentes sin escolarizar.

El potencial es considerable, pero también lo son los desafíos. En algunos países ricos en minerales, como la República Democrática del Congo, Sierra Leona y Zambia, menos del 10% de los ingresos por exportación llegan a las arcas del Estado. Su lucha sigue situándose en la primera fase: negociar con las empresas de extracción.

Nigeria, por otro lado, ya ingresa el 72% el de sus exportaciones de petróleo, lo cual significa que la financiación adicional destinada a la educación en el escenario presentado aquí solo podría dar acceso a la enseñanza

primaria al 23% de los 10,5 millones de niños sin escolarizar. En este caso el desafío consiste en distribuir y utilizar mejor los ingresos y garantizar que la educación sea de la máxima prioridad para el gobierno.

En otros países, la riqueza que genera el petróleo conlleva un gran potencial para la construcción de un sistema educativo, pero disponer de una capacidad limitada puede ser una barrera. Sudán del Sur proclamó su independencia en 2011, y ya es un país rico en recursos, puesto que posee la mayor parte del petróleo del antiguo Sudán. Sin embargo, su capacidad es reducida, y el sistema educativo quedó destruido tras una guerra que duró decenios. Hay más de un millón de niños sin escolarizar y una gran escasez de maestros cualificados, y se necesita además un plan global de construcción de centros escolares. En el marco del Acuerdo General de Paz alcanzado en 2005, los ingresos derivados del petróleo debían repartirse a partes iguales entre el Norte y el Sur, pero no queda claro cómo se procederá al reparto ahora que en el Sur hay un Estado independiente; de momento se siguen negociando los términos del acuerdo.

Si se mantuviera lo acordado, Sudán del Sur podría destinar parte de sus ingresos a escolarizar a todos los niños en edad de cursar la enseñanza primaria. El desafío consistirá en mejorar gradualmente la capacidad del sistema educativo, gestionar eficazmente los ingresos derivados del petróleo y avanzar hacia una economía más diversificada, menos dependiente del petróleo. El Estado ha obtenido del petróleo el 98% de sus ingresos, con lo que queda peligrosamente expuesto a las caídas de los precios internacionales del petróleo, como las que se produjeron durante la crisis financiera mundial de 2008–2009.

Los países en los que se han descubierto recientemente recursos naturales capaces de generar riqueza están en inmejorables condiciones para hacer frente a estos

desafíos, pues pueden aprender de la experiencia de otros, y ampliar considerablemente la escolarización en primaria y secundaria. En países como Ghana, los nuevos yacimientos de petróleo podrían servir de complemento a los ingresos obtenidos de los minerales e incrementar el gasto en desarrollo. El auge de las industrias extractivas está llegando a todos los rincones del mundo, y las posibilidades que ofrece son importantes:

- En la República Democrática Popular Lao, el valor de los ingresos procedentes de la explotación del cobre y del oro para 2012 será más del doble que en 2008, con lo que podría multiplicarse por dos el presupuesto de educación.

- En el Níger, está previsto que la extracción de petróleo y uranio aumente sustancialmente entre 2011 y 2016. Rentabilizar al máximo los ingresos fiscales del

Estado podría permitir el acceso a la enseñanza primaria a nueve de cada diez niños no escolarizados.

- En Uganda, tras los recientes descubrimientos de petróleo, el presupuesto total del Estado se duplicará en 2016. También podría multiplicarse por dos el presupuesto destinado a la educación y se podría escolarizar a todos los niños en edad de cursar enseñanza primaria y primer ciclo de secundaria.

Gráfico 2: Los ingresos obtenidos gracias a los recursos podrían elevar considerablemente los presupuestos de educación

Potencial de financiación adicional si se aprovechan al máximo los ingresos derivados de los recursos naturales con respecto al presupuesto total de educación de 2010, en un grupo seleccionado de países (en miles de millones de dólares)



Nota: Se supone que el aprovechamiento al máximo de los ingresos en concepto de recursos naturales se produce en dos fases: i) un aumento de la proporción de los ingresos por exportación de recursos naturales, hasta el 30% en el caso de los minerales y hasta el 75% en el del petróleo y ii) la asignación del 20% de estos ingresos adicionales a la educación.

Fuente: Cálculos del equipo del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo (2012) basados en datos del Instituto de Estadística de la UNESCO y las revisiones efectuadas por el FMI en virtud del Artículo IV.

Recuadro 3: Las riquezas naturales de Ghana: una nueva fuente de financiación

El destacado historial de desarrollo y gobernanza de Ghana permite ser moderadamente optimistas acerca de cómo se gestionarán los nuevos ingresos del petróleo para reducir la pobreza. Se espera que en los próximos años los ingresos en concepto de petróleo alcancen una proporción de los ingresos totales del Estado mayor que la ayuda que recibe.

Los ingresos procedentes del petróleo empezaron a llenar las arcas del Estado en 2011, cuando se aprobó la Ley de Gestión de los Ingresos del Petróleo en abril de ese año. La Ley estipula que del 50% al 70% de los ingresos derivados del petróleo debe gastarse a través del presupuesto ordinario, con un mínimo del 70% destinado a 12 sectores prioritarios, entre los que destacan los recursos humanos, el desarrollo y la educación. Del 30% al 50% restante se colocará en un fondo de ahorro y un fondo de estabilización. La transparencia queda garantizada por la adhesión de Ghana a los principios de la EITI y la existencia de un elaborado marco de rendición de cuentas. Los informes sobre los ingresos deberán publicarse en la prensa nacional y los fondos asociados al petróleo deberán someterse anualmente a auditorías externas.

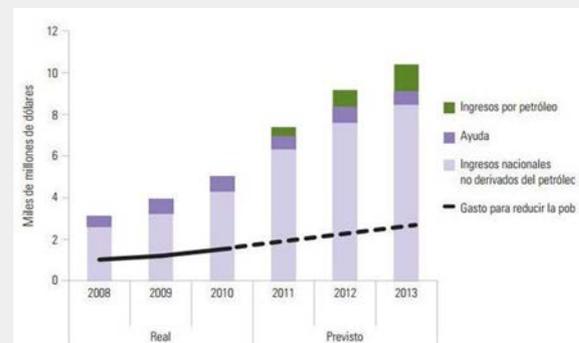
Ghana prevé que los ingresos derivados del petróleo y de otras fuentes permitan duplicar el gasto destinado a reducir la pobreza entre 2009 y 2013, lo que posiblemente beneficie a la educación y otros sectores sociales. La nueva

riqueza generada por el petróleo se complementará con una mayor entrada de ingresos procedentes de las explotaciones de oro ya existentes, ya que los impuestos de sociedades sobre la minería crecerán del 25% al 35% y se introducirá un nuevo impuesto sobre beneficios extraordinarios del 10%.

Si Ghana consiguiera maximizar los ingresos del petróleo y los minerales como se señala en el Cuadro 1, el presupuesto de educación podría crecer un 43% y todos los niños y adolescentes hoy sin escolarizar podrían acceder a la enseñanza primaria y al primer ciclo de la enseñanza secundaria.

Gráfico 1: El crecimiento de los ingresos de Ghana empujará al alza el gasto para reducir la pobreza

Ingresos fiscales reales y previstos y gasto para reducir la pobreza, 2008 - 2013



Source: IMF (2012a).

Cuadro 1: Muchos países ricos en recursos podrían alcanzar los objetivos de la EPT si consiguieran más ingresos y pusieran más énfasis en la educación

País	Situación actual						Potencial	
	Afectados por conflictos ¹	Tasa de alfabetización de jóvenes adultos (%)	Porcentaje del gasto público total dedicado a la educación (%)	Ingresos derivados de los recursos naturales		Potencial de financiación adicional de la educación a partir de los ingresos derivados de los recursos naturales ²	Niños sin escolarizar que podrían beneficiarse de la financiación procedente de los recursos naturales ³	
				Porcentaje de las exportaciones de recursos naturales (%)	Porcentaje de los ingresos públicos totales (%)		Miliones de dólares estadounidenses	Número (miles) ⁴	Porcentaje (%)
		2005-2010	2010	2007-08	2007-08			
Dependiente de los recursos								
Petróleo y gas								
Iraq	Sí	83	...	111	89	...	...	...
Angola	Sí	73	9	54	81	2 245	493	100
Yemen	Sí	85	16	77	72	...	...	...
Nigeria	Sí	72	...	72	79	457	2 374	23
Congo	No	80	...	54	83	271	56	100
Chad	Sí	47	10	41	72	247	1 895	...
Camerún	No	83	18	39	34	203	179	100
Minerales								
R. D. Congo	Sí	65	9	8	20	223	3 620	...
Zambia	No	74	...	8	10	159	184	100
Papua Nueva Guinea	No	68	...	24	37	49	334	...
Guinea	Sí	63	19	11	22	45	355	100
Mauritania	No	68	15	30	25	...	...	...
Sierra Leona	Sí	59	18	4	2	11	97	...
Liberia	Sí	77	12	...	15	...	...	...
Depósitos descubiertos recientemente⁵								
Petróleo y gas								
Sudán del Sur	Sí	37	...	...	...	762	3 876	...
Uganda	Sí	87	15	...	...	450	623	100
Minerales								
Afganistán	Sí	...	...	...	...	120	1 786	...
R. U. Tanzania	No	77	18	...	...	130	137	100
R. D. P. Lao	No	84	13	...	...	95	23	100
Burkina Faso	No	39	21	...	...	82	596	58
Malawi	No	87	15	...	...	12	62	100
Ambos								
Ghana	No	81	24	...	...	692	567	100
Níger	No	37	17	...	...	92	916	91

Notas: Los países que figuran en este cuadro son aquellos en los que la tasa de alfabetización de jóvenes adultos es inferior al 90%. También se espera que en Camboya, Côte d'Ivoire, Madagascar y Malí aumente la extracción de recursos naturales en los próximos años, pero aún se desconoce la cantidad potencial de sus exportaciones. Los países en cursiva son los 17 de los que se han dado datos agregados en el texto.

1. Según la lista de países afectados por conflictos elaborada para el Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo 2011.

2. El "potencial de financiación adicional de la educación a partir de los ingresos derivados de los recursos naturales" se basa en dos hipótesis: a) los gobiernos hacen aumentar la proporción de ingresos provenientes de la exportación de recursos naturales hasta el 30% en los países ricos en minerales y hasta el 75% en los países ricos en petróleo y gas, y b) los gobiernos gastan en educación más del 20% de su ingresos adicionales (es decir, por encima de los ya recaudados). Dado que Iraq y Yemen ya recaudan más del 75% por sus exportaciones de petróleo y Mauritania más del 30% por sus exportaciones de minerales, a estos países no se les asigna ninguna financiación adicional de la educación.

3. Los costos por alumno referidos a la enseñanza primaria y el primer ciclo de la enseñanza secundaria se calcularon a partir de los costos facilitados por el EPDC y la UNESCO (2009) e incorporan por tanto los avances en la calidad; también se utilizaron los costos unitarios reales que figuran en los cuadros estadísticos del presente Informe. Para los países de los que no se disponía de datos, se utilizó la media del grupo de ingresos.

4. Para los países de los que se disponía de datos, al posible número de alumnos que podrían beneficiarse de financiación se le impuso el límite del número actual de niños sin escolarizar. Para los países que no disponen de datos sobre niños sin escolarizar, el número total de alumnos que podrían beneficiarse de financiación aparece en cursiva. La inclusión de este número no significa que necesariamente haya tantos niños sin escolarizar.

5. Para los países en los que se han descubierto recientemente depósitos, en el cálculo de la financiación potencial de la educación se ha utilizado un promedio anual para el periodo 2005-2015 de las proyecciones actuales del FMI sobre los ingresos derivados de la exportación de recursos naturales.

Fuentes: Cálculos del equipo del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo (2012) basados en las revisiones efectuadas por el FMI en virtud del Artículo IV y el EPDC y la UNESCO (2009); Cuadros Estadísticos 2 y 9 del Anexo.

Conclusión

El potencial que tienen los ingresos derivados de los recursos naturales para financiar el cumplimiento de los objetivos de la EPT y otros objetivos de desarrollo es enorme. Cuando crecen los precios de los productos básicos y aumentan las posibilidades de extracción, los países en desarrollo, con los de la región subsahariana a la cabeza, podrían recaudar cantidades que superarían con creces las ayudas que hoy reciben de los donantes.

De los 17 países de los que existen datos, la financiación adicional total destinada a la educación y obtenida a partir de ingresos por recursos naturales podría ascender a 5.000 millones de dólares estadounidenses al año. Esta cifra equivale a 2,5 veces la cantidad que recibieron estos países en 2010 en concepto de ayuda a la educación. Asegurarse de que los “viejos” y los “nuevos” países ricos en recursos obtengan los máximos ingresos derivados de las actividades extractivas, de que gestionen los fondos con eficacia y transparencia y de que una buena parte de ellos se destine a la educación debería ser una preocupación esencial de los que participan en la EPT: organismos internacionales, grupos nacionales e internacionales de la sociedad civil, donantes y gobiernos.

Para fomentar la utilización justa y provechosa de los ingresos obtenidos de los recursos naturales, los defensores de la causa de la educación deberían concentrarse en tres frentes. Primero, deberían prestar su apoyo a la EITI y a otras medidas de transparencia e imposición justa, y presionar a los gobiernos para que se atengan a sus normas. Segundo, deberían participar en los debates nacionales sobre la utilización de los ingresos obtenidos gracias a estos recursos y defender la idea de que la educación es una inversión a largo plazo esencial para diversificar la economía y evitar la maldición de los recursos. Tercero, cada país debería analizar a fondo las diversas

opciones con el fin de garantizar que estos ingresos se destinen a la educación.

Notas:

Todos las referencias mencionados en este documento son del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2012

Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo
c/o UNESCO
7, place de Fontenoy
75352 Paris 07 SP, France
Correo electrónico:
efareport@unesco.org
Tél. : +33(1) 45 68 10 36
Fax : +33(1)45 68 56 41
www.efareport.unesco.org

Elaborado por un equipo independiente y publicado por la UNESCO, el Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo es una obra de referencia fidedigna cuyo propósito es informar, influir y mantener un compromiso genuino con la Educación para Todos.

© UNESCO

2013/ED/EFA/MRT/PP/08 REV.