



Hacia un  
**Pacto  
Social**  
**fiscal** por la educación,  
la salud y la  
inclusión social

# Save the Children UK © CARE Internacional en Ecuador

Todos los derechos reservados

## Coordinación General

Francisco Enríquez Bermeo  
pancho\_e@uio.satnet.net

## Colaboradores

Alberto Acosta  
Vicente Albornoz  
Carlos Marx Carrasco  
Jaime Carrera  
Pablo Dávalos  
Pablo Lucio-Paredes  
Omar Maluk Salem  
Elsa de Mena  
Pedro Páez Pérez  
Mauricio Pozo Crespo  
Walter Spurrier Baquerizo  
Daniel Badillo Muñoz

## Edición

Otto Zambrano Mendoza

## Diseño

[www.lapizypapel.ec](http://www.lapizypapel.ec)

## Impresión

Abilit

## Save the Children UK

Luis Stacey, Coordinador de programas para Ecuador

**Dirección:** Ulloa N24-109 y Colón, Ed. Cáritas, planta baja.

**teléfono:** 593-2-2226988

### Correos electrónicos:

[email@savethechildren.org.ec](mailto:email@savethechildren.org.ec) / [lstacey@savethechildren.org.ec](mailto:lstacey@savethechildren.org.ec)

**Página Web:** [www.savethechildren.org](http://www.savethechildren.org)

## CARE Internacional en el Ecuador

Peter Buijs, Director

Iván Palacios, Director Área de Desarrollo Social Integral

Fernando Unda, Coordinador Nacional de Educación

**Dirección:** Carlos Montúfar E15-14 y La Cumbre, sector Bellavista

**PBX:** (593 2) 225 3615

**FAX:** (593 2) 243 3069

### Correos electrónicos:

[care@care.org.ec](mailto:care@care.org.ec) / [funda@care.org.ec](mailto:funda@care.org.ec) / [fenriquez@care.org.ec](mailto:fenriquez@care.org.ec)

**Página Web:** [www.care.org.ec](http://www.care.org.ec)

## Quito, Ecuador

**Se puede reproducir este material citando la fuente:**

CARE Internacional, Hacia un pacto social fiscal por la educación, la salud y la inclusión social, junio de 2008.



## contenido

- Prólogo 7
- Presentación 12
- La mercantilización de la educación 17  
y la consolidación de la pobreza global
- **PARTE 1 25**
  - Hacia un pacto social fiscal por la educación, 27  
la salud y la inclusión social,  
**Francisco Enríquez Bermeo**
- **PARTE 2 69**
  - Acuerdo nacional por la inversión social, 71  
**Alberto Acosta**
  - Objetivo: buena educación para todos, 83  
**Vicente Albornoz**
  - Propuestas al Pacto Social por la Educación, 101  
**Carlos Marx Carrasco**
  - Reformas fiscal y tributaria en la nueva Constitución, 109  
**Jaime Carrera**
  - Neoliberalismo, Estado y educación, 125  
**Pablo Dávalos**



- Financiamiento y cambios en la educación, **149**  
**Pablo Lucio-Paredes**
- Pacto Social y financiamiento **155**  
de la educación en Ecuador,  
**Omar Maluk Salem**
- La educación, una puerta **165**  
que abre las oportunidades,  
**Elsa de Mena**
- Más allá de un pacto fiscal, **181**  
**Pedro Páez Pérez**
- Reformas a las políticas fiscal y tributaria, **201**  
para beneficiar a la educación y a la salud,  
y favorecer la inclusión social,  
**Mauricio Pozo Crespo**
- Los fondos están ahí, **209**  
**Walter Spurrier Baquerizo**
  
- **PARTE 3 225**
- Análisis de propuestas formuladas por expertos **227**  
y su viabilidad en el marco de la nueva política fiscal:  
principales cambios, incidencias y perspectivas,  
**Daniel Badillo Muñoz**

Hacia un  
**pacto  
social  
fiscal**   
por la educación,  
la salud y la  
inclusión social

---

**Francisco Enríquez Bermeo**

Ex Coordinador Nacional del Programa de Protección Social y ex Subsecretario de Finanzas del Ministerio de Educación. Miembro activo de iniciativas ciudadanas de financiamiento de la educación y de la política social. Economista.



## Antecedentes

**Si** bien la mayoría de ecuatorianos aprobó mediante consulta popular, en noviembre de 2006, que en los próximos años el Estado destine anualmente al menos el 6% del PIB para educación (sin incluir la educación superior) y el 4% para salud, esa voluntad nacional no se ha cumplido ni se cumplirá mientras no se promueva un gran acuerdo nacional entre diversos sectores políticos, sociales y técnicos del país.

Ni siquiera la predisposición del actual gobierno ha sido suficiente para dar cumplimiento a ese mandato nacional. En 2007, el presidente Correa envió al disuelto Congreso Nacional el proyecto de Ley Orgánica de Responsabilidad Social, en el que se fijaban los porcentajes del PIB para educación y salud de acuerdo al mandato de noviembre. El proyecto fue aprobado por el Congreso con modificaciones, que Correa objetó totalmente. A pesar de que el partido de gobierno tiene mayoría en la Asamblea Constituyente, esta ley aún no aparece en su agenda ni en la de la comisión legislativa. Por el contrario, el partido de gobierno ha expresado su oposición a establecer en la nueva Constitución preasignaciones presupuestarias.

Incluso de llegarse a aprobar esa ley u otra similar o alguna disposición en la nueva Carta Constitucional que establezca esos porcentajes para educación y salud, se corre el riesgo de que nuevamente, como en el pasado, éstas no se cumplan y no pasen de ser simples declaraciones de buena voluntad. No está mal que se aprueben leyes o se establezcan disposiciones, pero no es suficiente ni garantizan su cumplimiento.



Se exigirá y garantizará su cumplimiento solo cuando éstas sean el resultado de un gran acuerdo entre amplios sectores ciudadanos del país, tanto así que ningún gobierno futuro, cualquiera sea su orientación política, se atreva a irrespetarlo. Un acuerdo nacional que trace un plan de largo alcance en materia de política fiscal, en el que se establezcan los incrementos anuales de la inversión en educación, salud y política social con relación al PIB, determinando sus fuentes de financiamiento, los criterios sobre el uso de esos recursos y las líneas básicas de las reformas sustanciales a realizarse en cada sector. El Plan Decenal de Educación y sus ocho políticas van en esa dirección; además, en éste se dispone alcanzar al menos el 6% del PIB como inversión anual en educación hasta el año 2012<sup>2</sup>. En salud, los plazos son similares.

Un acuerdo nacional que establezca cuánto invertir, con qué financiar, cómo y en qué invertir; de modo que el país pueda cumplir con las metas trazadas en el Plan Decenal, y en ese plazo: tener una población sin analfabetismo, con al menos 10 años de escolaridad, con un bachillerato proyectado a oportunidades laborales y de educación superior, con universidades vinculadas al desarrollo local y nacional, con ciudadanos que ejercen sus derechos y obligaciones en una democracia estable, y con una población con capacidades innovadoras para insertar activamente al país en una economía globalizada.

<sup>2</sup> De acuerdo al Plan Decenal de Educación, la intención era que a partir de 2007 se incrementara el presupuesto del Ministerio de Educación en un 0,5% del PIB hasta 2012, cuando se alcanzaría el 6%. Si bien en 2007 y 2008 ha habido incrementos de la inversión en educación, éstos están lejos de cumplir la meta trazada. Además, los incrementos se han dado con fuentes de financiamiento eventuales provenientes de los CEREPS, lo que no asegura el financiamiento de la educación en el largo plazo.



El financiamiento de la educación y la salud en las condiciones indicadas, si bien es específico, no puede ser tratado desde una visión sectorial, es decir desde sus necesidades, objetivos y metas, sino ser parte de una reforma integral de la política fiscal y tributaria, de tal forma que no afecte otras prioridades de la política pública, contribuyendo al crecimiento económico, a la estabilidad fiscal y, en general, al desarrollo humano sostenido.

De lograrse un acuerdo nacional de estas características, se contribuiría a la gobernabilidad del país —tan venida a menos en los últimos años—, pues se daría por fin continuidad a las políticas y acciones positivas de los distintos gobiernos. Además, dotaría a la gestión gubernamental de legitimidad social, al permitir que el Estado dé cumplimiento a la voluntad de una buena parte de ecuatorianos.

La sociedad civil tiene el deber de impulsar, a través de sus organizaciones ciudadanas, un pacto social fiscal por la educación, la salud y la inclusión social, convocando de forma amplia a sus sectores más representativos a formular propuestas y lograr acuerdos que aseguren un financiamiento regular y sostenido para la inversión en estas áreas, y obligar a una buena utilización de estos recursos mediante su control y vigilancia y, así, favorecer la consecución de buenos resultados para el país.

De ahí que se proponga un amplio debate que, teniendo al financiamiento de la educación, la salud y la política social como la puerta de entrada, busque proyectarse en una reforma tributaria y fiscal amplia, que involucre a otros sectores prioritarios



e incluya una perspectiva territorial. Para lograrlo, este debate debe incorporar a los más amplios sectores sociales y ciudadanos, para arribar a un pacto social fiscal sostenido en un proceso de concertación nacional.

Para llegar a ello, como primer paso, se convocó a varios especialistas en política fiscal —con orientaciones políticas e ideológicas diversas y, en muchos casos, contrapuestas—, a opinar sobre cómo lograr en los próximos años una inversión social de la magnitud de la aprobada el 26 de noviembre de 2006. Para ello, se les formuló tres preguntas cuyas respuestas puedan ayudar a establecer un mapa del debate en el que se puedan identificar coincidencias y diferencias que, en el proceso del diálogo, permitan ampliar las unas y menguar las otras a favor de un consenso.

Las preguntas son las siguientes:

- a** ¿Qué reformas propondría en política fiscal y tributaria que deban ser consideradas en la nueva Carta Constitucional?
- b** ¿Qué reformas clave propondría en política fiscal y tributaria?
- c** ¿Cómo financiar el 6 y el 4% del PIB para educación y salud respectivamente y la política de inclusión social?

Los especialistas que las respondieron fueron, en orden alfabético:

- Alberto Acosta
- Vicente Albornoz
- Carlos Marx Carrasco
- Jaime Carrera



- Pablo Dávalos
- Pablo Lucio Paredes
- Omar Maluk
- Elsa de Mena
- Pedro Páez
- Mauricio Pozo
- Walter Spurrier

La intención es que las posturas se traten en reuniones entre los especialistas convocados, con la finalidad de arribar a acuerdos que, a su vez, deriven en propuestas de políticas y acciones que puedan incidir en la Asamblea Constituyente, el gobierno nacional, los gobiernos seccionales y en la ciudadanía en general.

Una vez que se haya creado un ambiente de diálogo que garantice el respeto a las diferencias, se hayan discutido éstas y se viabilicen acuerdos, se puede empezar a hacerlos públicos.

## **Metodología utilizada para presentar las opiniones**

Las opiniones emitidas por los especialistas sobre los temas consultados son muy ricas y abundantes, muchas de ellas coincidentes y por supuesto también discrepantes. Se optó en esta introducción al libro por omitir los nombres de quienes expresan cada una de las opiniones, con la intención de más bien enfatizar en las coincidencias de los temas abordados, más que en personalizar las diferencias. La intención de esta introducción es reproducir las opiniones de los especialistas en sus aspectos clave. En todo caso, las opiniones de cada uno de los especialistas se recogen a continuación en toda su integridad en cada uno de sus artículos.



Las opiniones se ordenan en los siguientes temas y subtemas:

### 1 Aspectos generales:

- La educación, la salud y la inclusión social como prioridades
- Necesidad de un pacto social fiscal

### 2 ¿Cuánto invertir?

- Incrementar la inversión en educación, salud e inclusión social

### 3 ¿Con qué financiar?

- Sobre los subsidios y otros

### 4 ¿Cómo invertir?

- Reforma del sistema
- Descentralización

### 5 ¿En qué invertir?

- ¿A quién asignar?
- ¿Cómo hacerlo?

## 1 Aspectos generales

### La educación, la salud y la inclusión social como prioridades

Los criterios están organizados según tres aspectos: la educación y la salud **como derechos, factor de equidad y democracia y elemento clave para la competitividad del país.**



- **Como derecho:** La salud y la educación son derechos inalienables de los seres humanos y no pueden ser tratados como insumos de un mercado ávido de ganancias. El Estado debe garantizar que estos derechos sean universales y gratuitos para todas las personas. Es responsabilidad del Estado hacerlos cumplir para beneficio de todos; no es necesario hacer ninguna huelga para exigirlos. La educación como prioridad debe ser parte de un modelo de Estado que respete los derechos esenciales individuales de libertad, propiedad y seguridad. El Estado está obligado a cumplir con los derechos sociales y económicos de su población, en la búsqueda del bien común al que la ley y las políticas públicas deben servir. Ecuador necesita hacer un enorme esfuerzo en la educación, desde el nivel preprimario hasta la universidad, privilegiando los 10 años de educación básica. El Estado, con el fin de garantizar el derecho a la educación de todos, se ha convertido en el principal proveedor de este servicio.
- **Como factor de equidad y democracia:** La educación es una puerta que abre oportunidades a las personas. La sociedad debe comprender que si no construye un sólido sistema de educación y de salud, no tendrá opciones en el futuro. Una mayor escolarización y la distribución de la educación con equidad hacen que el reparto de la riqueza sea también más equitativo. No se trata solo de resolver los problemas mínimos de la pobreza, sino también los problemas mínimos del desarrollo. Además, la educación de la población fortalece la democracia y reduce las desigualdades sociales. Un objetivo central de la sociedad debería ser proveer una educación de calidad a toda la población. Para superar la pobreza hay que



invertir en educación básica y en bachillerato, pero para garantizar un verdadero desarrollo hay que invertir también en educación superior; el problema con ésta es que, a pesar de que cuesta mucho más, no es de calidad.

- **Como elemento clave para la competitividad:** La educación es el motor del crecimiento y el desarrollo, es la plataforma desde la cual se puede generar investigación para el desarrollo. Es un imperativo económico, social, político y, sobre todo, humano y ético.

## Necesidad de un pacto social fiscal

En cuanto a la necesidad de forjar un pacto social fiscal que garantice la suficiencia de recursos para la educación, la salud y la inclusión social, las opiniones fueron organizadas en función de dos aspectos: como mecanismo **que asegure los recursos necesarios** y como medida que permita en el tiempo **sostener el financiamiento y las políticas** en estos temas, a pesar de los cambios de gobierno.

- **Para asegurar los recursos necesarios:** Es imprescindible un pacto fiscal social en el marco de una democracia con sólidas instituciones, que permitan implementar un riguroso programa fiscal de mediano y largo plazos, debidamente consensuado entre los diversos actores políticos, económicos y sociales. Para cumplir con el incremento de la inversión propuesto, la única posibilidad es hacer viable ese pacto fiscal, y, éste, dentro de un acuerdo social más integral, que requiere



desmantelar todos los mecanismos de candados, preasignaciones, etcétera. La fuerza de un acuerdo amplio garantiza que los procesos de planificación asignen, año a año, los recursos que se requieren para la inversión social. Hay que crear en la nueva Constitución un marco normativo que permita avanzar desde ese pacto fiscal hasta el pacto social. Se debe trabajar en un marco más civilizado que haga posible, entre todos y para todos, resolver nuestros problemas. No es suficiente que el financiamiento conste en la ley o en la Constitución, que en la práctica se lo puede obviar; hay que llegar a un gran consenso nacional que asegure su cumplimiento.

- **Para sostener el financiamiento y las políticas:** Para que las políticas sociales sean sostenibles en el tiempo se requiere consensuar “acuerdos nacionales”, en los que el sector público, el privado y la sociedad en su conjunto converjan en objetivos nacionales que impulsen el desarrollo humano. La educación y la salud, como medios para lograr equidad y luchar contra la pobreza, son la médula del nuevo Contrato Social; de ahí la necesidad de ampliar su cobertura, ser más equitativo y uniforme, y ampliar la base de los servicios sin perder su calidad. Los beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano deben tener un pacto con el Estado —a través del cual la sociedad se solidariza con ellos por ser los más pobres—, en el que, a cambio de este beneficio, éstos certifiquen que sus hijos en edad escolar asisten a la escuela de manera regular.



No se trata solo de canalizar la acumulación de fuerzas de los distintos sectores populares, sino de encontrar una forma de relación entre las clases, entre las élites y los sectores subalternos. Una práctica distinta en las relaciones, con reglas de juego específicas, que nos conduzcan por un camino solidario. De ahí la necesidad de diálogos, negociaciones y consensos para que unos sectores cedan a favor de las prioridades de otros. El gobierno está estructurando un conjunto de mecanismos que viabilicen un proceso de construcción política hacia un pacto social, distinto a conseguir una simple convergencia, porque tiene otros ritmos, otro imaginario, otros símbolos, otros tiempos y otros espacios de los que tiene el proceso de concertación política. Son mecanismos de reconstrucción debidos al derrumbe de la llamada partidocracia, que es la punta del iceberg de toda esta etapa de deslegitimación. Se requiere un replanteamiento integral del esquema de representatividad en el país, pero también del esquema de relaciones y de rendición de cuentas entre mandatario y mandantes. La educación y la salud deben ser consideradas como grandes procesos sociales inscritos al interior de un campo de confrontaciones en el que las sociedades definen sus horizontes de posibilidades de largo plazo y sus estrategias de futuro. La historia muestra cuán inestables son los consensos fiscales en Ecuador, cuán vulnerables e inconsistentes son los comportamientos de sus agentes; por ello es necesaria una política sustentable en el tiempo que impida la volatilidad macroeconómica.



## 2 ¿Cuánto invertir?

### **Incrementar la inversión en educación (6%), salud (4% del PIB) e inclusión social**

Las respuestas fueron organizadas en cuanto a: ¿Por qué incrementar la inversión social?; las condiciones para el incremento; la educación, salud e inclusión social como parte del desarrollo; sobre los correctivos en el gasto, y finalmente en cuanto a la relación gasto social y deuda pública.

- **Por qué incrementar la inversión social:** El financiamiento es clave, sin recursos no se puede mejorar la educación, incluso en un sistema que supere sus limitaciones en incentivos y eficiencia. El financiamiento actual es insuficiente bajo cualquier objetivo de cobertura y calidad que nos queramos imponer. Debemos alcanzar la meta mínima ya aprobada en la consulta popular, el 6% del PIB en pocos años significará entre 3 000 y 3 500 millones de dólares anuales. Es una preasignación que hay que mantenerla durante un largo plazo, pero es perfectamente justificable —las preasignaciones que no se justifican son las que financian temas o instituciones específicas que, de antemano, se sabe que tienen necesidades temporales limitadas—. No solo debe existir esta preasignación sino mecanismos que impidan recortes en esta área cuando existan dificultades fiscales. El 6% del PIB para educación y 6% para salud, no solo 4%. La inversión social dirigida a la implementación de programas de educación, salud, previsión y seguridad social, al incremento de las capacidades de las economías populares, no puede ser reducida a un simple problema del manejo fiscal.



- **Condiciones para el incremento:** Para que las asignaciones a la educación sean sostenibles en un determinado nivel del PIB, éstas deben darse en un contexto de sostenibilidad fiscal —equilibrio o superávit del presupuesto— que pueda mantenerse en el mediano y largo plazos, con ingresos y gastos permanentes que respondan a un crecimiento estructural y de tendencia de la economía. Llegar al 6 y 4% del PIB para educación y salud es una meta de mediano plazo. Asegurar el financiamiento de la educación pasa por un acuerdo nacional en el que se determine cuál es el destino que se va a dar a esos fondos públicos. Ponerse la meta de aumentar al 6% del PIB el gasto en educación pública parece inalcanzable. Esos valores son referenciales y no fijos e inamovibles. Es impracticable en el ámbito presupuestario fijar como meta del gasto público una relación con PIB, porque éste no es ingreso del Estado sino un agregado económico que corresponde al sector público y privado. Las metas previstas en educación y salud son altas e inviables. Se debe crear constitucionalmente una asignación presupuestaria para inversión en infraestructura, equipamiento educativo, investigación y desarrollo equivalente al 3% del total de los ingresos corrientes y de capital del Presupuesto General del Estado, sin incluir financiamiento. La definición de un porcentaje (6, 7 u 8% del PIB) es una construcción arbitraria que trata de defender el uso de recursos para estos sectores, sin considerar que el presupuesto fiscal en la visión de la estabilización es una totalidad coherentemente estructurada de suma cero, es decir, que lo que un sector lo gana, otro necesariamente lo pierde; y porque determina una necesidad de financiamiento sin haber definido previamente un horizonte de largo plazo para el país. En otras palabras, no se puede establecer un porcentaje de gasto para tal sector sin



que previamente se haya diseñado un modelo de crecimiento y desarrollo por fuera de la visión de la estabilización. Destinar esos porcentajes del PIB a educación y salud representa asignar al menos el 10% del PIB. La presión fiscal, es decir la recaudación de impuestos con respecto al PIB está en el 11%; si se le restan las donaciones del impuesto a la renta y las preasignaciones de diferentes impuestos, los ingresos corrientes no alcanzarían a cubrir esos objetivos, por lo que habría que recurrir a los ingresos petroleros.

- **Como parte del desarrollo:** Los problemas de la educación, la salud y la inclusión social no son fiscales, están vinculados a una definición de política de desarrollo. Lo fiscal es solo un medio. El 6% del PIB para educación y 4% para salud pueden parecer mucho ahora, pero insuficientes si nos planteamos un nuevo esquema de desarrollo. A lo mejor hay que invertir el 10 ó 12% del PIB en educación, y cuando se trata de ésta también se debe hablar de capacitación e investigación. No se deben poner cifras en la Constitución, porque luego no se cumplen. El país debe subir y hasta duplicar esos recursos. En Ecuador está muy difundida la creencia de que las cantidades son más importantes que las calidades. Resulta que creemos que por el solo hecho de tener más de algo –más leyes por ejemplo–, las cosas van a estar mejor –va a haber más justicia, siguiendo el ejemplo anterior–. El criterio de que el Estado deba asignar un porcentaje determinado del PIB al sector educativo, da cuenta de la preeminencia del modelo neoliberal y de que sus nociones de estabilización de las políticas públicas aún predominan.



El financiamiento de la educación y de la salud no puede estar desvinculado de un proyecto de sociedad de largo plazo. Tampoco puede estar desligado de un enfoque de derechos y de una discusión sobre los contenidos que deben asumir la educación y la salud, sobre todo en sociedades tan diversas como la ecuatoriana.

- **Correctivos en el gasto:** En el gasto público, en el gasto social la calidad es mucho más importante que la cantidad. Hay que preguntarse si los problemas de la calidad del gasto en educación se pueden ahondar con más recursos. Gastar muchos dólares no sirve de nada, si se lo hace ineficientemente o si se paga más a los burócratas, sin exigirles mayor productividad. El aumento del gasto público solo se justifica cuando permite mejorar la calidad de los servicios prestados por el Estado. Un mayor presupuesto en educación puede ser beneficioso para el sector, pero no es una garantía de que va a mejorar su calidad. Si el dinero se sigue gastando ineficientemente, no importa en cuánto se aumente el presupuesto educativo, la calidad de la educación no va a mejorar.
- **Relación gasto social y deuda pública:** Los recursos que el Estado destine a educación y salud en el presupuesto nunca pueden ser inferiores ni iguales a los que se destinen para el servicio de la deuda pública. Con ello, de un lado se prioriza la educación y la salud y de otro, se limita el endeudamiento público. El gasto social debería ser siempre más alto que el gasto de la deuda externa. Lo que se aprobó en la consulta



popular del 26 noviembre de 2006, en cuanto a destinar a educación el 6% y a salud el 4% del PIB, vale la pena tomarlo como referente, pero no hay que volver a repetir lo de la Constitución de 1998 que fijó el 30% de los ingresos corrientes para educación, porque no se cumplió. No hay que ser ingenuos y confiar en lo dispuesto en la letra de la ley. No basta por sí sola, se requiere la organización y la movilización ciudadana para hacerla efectiva.

### 3 Con qué financiar

Con respecto a este tema, las recomendaciones fueron organizadas en dos dimensiones: sobre los mecanismos, particularmente **los fondos de ahorro o fideicomisos; y las potenciales fuentes de financiamiento** en las que los subsidios, las preasignaciones, la recaudación de impuestos y otros medios son relevantes.

#### Políticas contracíclicas y de ahorro

En este subtema se aborda **la creación de fondos de ahorro, de un fondo de educación específico y el manejo de la cuenta única.**



- **Sobre la creación de fondos de ahorro:** La sostenibilidad fiscal y los recursos educativos podrán mantenerse, si se sustentan en políticas fiscales contracíclicas que obligan a generar superávit en tiempos de bonanza. Ahorrar en tiempos de abundancia para no ajustar la economía en momentos de escasez es un principio de responsabilidad social; cuando las circunstancias se tornan adversas se merman los recursos de inversión y los proyectos sociales, los egresos corrientes como sueldos y salarios no pueden contraerse. El incremento de recursos públicos para educación debería hacerse a partir de la creación de fideicomisos o fondos administrados por el Estado y la sociedad, que asegure su buen uso y vayan paralelos a los cambios que el sistema requiere. Dado que la inestabilidad de los ingresos públicos viene de la inestabilidad del precio del petróleo, lo ideal sería crear un fondo que se alimente con los recursos provenientes del petróleo en el período en que su precio esté por arriba del precio de largo plazo. El gobierno solo podría acceder a este fondo, si el precio cae por debajo de lo que se estime como un precio conservador en el largo plazo. Se ha cerrado la posibilidad de tener una política de previsión que haga frente a las depresiones económicas, una política anticíclica que permita ahorrar en un fondo en las épocas de altos ingresos petroleros para suplir los gastos en los épocas depresivas, capaz de no poner en riesgo la estabilidad fiscal y, sobre todo, las perspectivas de reducción de la pobreza. La creación de políticas anticíclicas arranca de la creación de un consenso que obligue al gobierno a no agotar los recursos fiscales en los momentos de abundancia, para que no sean necesarios ajustes fiscales cuando haya estrecheces en las arcas del Estado. Otra manera de lograr el mismo objetivo es reducir el endeudamiento público cuando haya ingresos extraordinarios, para poder acudir a él en los momentos de escasez.



- **Sobre la creación de un fondo de educación:** Se debe crear un fondo de educación que se capitalice con aportes de la cooperación nacional e internacional. Estos recursos no serían depositados en la cuenta única del tesoro sino en un fideicomiso, pero sus rendimientos financieros deberán ser acreditados a ésta, y destinados exclusivamente para financiar proyectos identificados en el Plan Nacional de Desarrollo, con atención prioritaria a los cantones más pobres, con menor acceso a oportunidades educativas y de aprendizaje dentro y fuera del sistema escolar. El fondo, que tomará tiempo en capitalizarse en el mediano y largo plazos, será un pilar fundamental para el financiamiento de los programas de inversión en educación y aprendizaje. Si se quiere proteger al gasto en educación, es muy importante que se lo aisle de los vaivenes de los marcados ciclos económicos de nuestro país. La asignación de recursos en función del PIB tiene una grave deficiencia, si llegara a darse una contracción de la economía, caería automáticamente la asignación de recursos para la educación. Si cae el nivel de actividad económica, es probable que caiga el nivel total de gasto público. En ese momento, el gobierno de turno, sin importar su orientación ideológica, tendrá que reducir el gasto en educación, incluso contraviniendo cualquier ley. La única manera de asegurar un gasto constante y predecible en cualquier sector social, es mediante la creación de ahorros fiscales en los años en que los ingresos sean altos y autorizar su gasto en los que sean bajos. En otras palabras, es necesario crear y fomentar políticas anticíclicas.



- **Sobre la cuenta única del Estado:** La cuenta única deja de ser pensada y manejada como caja chica y pasa a ser entendida como un gran fondo de inversión, con varias cuentas; que es, en definitiva, el esquema del sistema de fondos de inversión, de estabilidad y desarrollo. La mejor forma de prepararse para la época de vacas flacas es invertir en infraestructura productiva que permita generar ahorros. De nada sirve tener un fondo que termine siendo colocado en inversiones financieras de bajísima rentabilidad en el exterior, si no se tiene, por ejemplo, infraestructura energética que permita tener costos bajos, generar divisas sostenibles en el largo plazo y ahorrar recursos. La política económica que se está poniendo en marcha tiene una perspectiva más amplia y compleja que solo crear un fondo de estabilización, tiene que ver con eliminar, disminuir y minimizar las vulnerabilidades estructurales de la economía. La política expansiva y redistributiva que está generando el gobierno busca ampliar la base fiscal de largo plazo con la que se pueda evitar la creación de un fondo de estabilización y amortiguamiento tradicional. Las contingencias, tanto fiscales como de balanza de pagos, se pueden cubrir con la nueva arquitectura financiera regional –Banco del Sur y Fondo del Sur– y doméstica –se busca atraer 3 700 millones de dólares del sector corporativo no financiero del exterior, 3 300 millones de dólares de la banca, más la Reserva Monetaria Internacional de libre disponibilidad del Banco Central, que son unos 4 000 millones de dólares. Esta política tiene que ver con minimizar las vulnerabilidades estructurales de la economía.



## Sobre los subsidios, las preasignaciones y otras

Las opiniones se ordenaron en función de la permanencia de los subsidios, la necesidad de abandonar **las visiones de estabilización fiscal, la recompra de deuda como mecanismo de financiamiento, la eliminación de las preasignaciones, los impuestos, el papel de los gobiernos seccionales en el financiamiento, el canje de deuda como fuente y finalmente el papel del ITT y Yasuní en el financiamiento:**

- **Permanencia de los subsidios:** Los subsidios no son malos, si ayudan en la redistribución de la riqueza y contribuyen a disminuir la brecha entre ricos y pobres; lo importante es racionalizarlos para que tengan un carácter progresivo y no como sucede en el país con el subsidio al gas: los más beneficiados son los quintiles de ingresos medios y altos; y en el caso del subsidio a los combustibles, los vehículos de lujo y los contrabandistas. El subsidio a los hidrocarburos significó para el país, en 2007, un gasto de alrededor de 2 315 millones de dólares. La eliminación de algunos subsidios, como el del gas, puede ser parte de un gran acuerdo nacional por la inversión social, en el que una progresiva disminución de éste a los quintiles de ingresos medios y altos tenga como contrapartida financiar proyectos de inversión social del Plan Nacional de Desarrollo. La reducción de subsidios a los derivados de petróleo es la única opción para financiar recursos crecientes para educación y salud. Se debe revisar el subsidio al gas doméstico, reduciéndolo, pero poniendo en marcha un programa de salud, como contrapartida. El subsidio al gas



doméstico representa unos 500 millones de dólares. Reducir el subsidio a los combustibles en un 10% y destinar esos fondos a proyectos específicos de inversión educativa hasta que éstos se cumplan, podría ser un primer punto de acuerdo. Hay que llegar a un acuerdo social para reducir el subsidio al gas y destinar esos recursos a agua potable y salud en todas las poblaciones fronterizas. Esos ingresos luego de la ejecución de los proyectos se revertirían a la cuenta única, por lo que no habría preasignación (400 millones de dólares en 2008). Eliminación de subsidios no focalizados, es decir una parte de los subsidios a los combustibles; no los subsidios a la energía eléctrica porque ello impactaría socialmente al eliminar la tarifa de la dignidad, y al sector productivo, las tarifas altas le harían perder competitividad.

- **No a las visiones de estabilización fiscal:** Una de las primeras decisiones respecto a las estrategias de buscar mecanismos de financiamiento sostenibles, en el largo plazo para los sectores de educación y de salud, sea el abandono definitivo de la visión de la estabilización, y, en consecuencia, la revisión de todos los marcos jurídicos que se aprobaron a su tenor. Esto implicaría la eliminación de las reglas macrofiscales y la derogatoria de la Ley Orgánica LOREYTF, de las disposiciones estabilizadoras que existen en las leyes de modernización del Estado, en la Ley para la Transformación Económica (Trole 1), en la Ley de Promoción de la Inversión y Participación Ciudadana (Trole 2), en la Ley de Presupuesto del Sector Público, en la LOAFYC, LOSCA, etcétera. El siguiente paso sería vincular la educación y la salud con una estrategia global de desarrollo



bajo condiciones de sustentabilidad, equidad, solidaridad intergeneracional, interculturalidad y plurinacionalidad. Los ingresos petroleros, antes distribuidos en fondos y ahora como parte del presupuesto, deben reasignarse a educación y salud para financiar gastos de capital.

- **Recompra de deuda:** Un buen manejo económico y fiscal permitirá bajar el riesgo país y realizar operaciones de recompra de deuda con costos menores; con lo que se ahorra en los intereses, se aumentaría el gasto en educación y salud. Que el Estado cumpla con sus obligaciones de deuda pública, no excluye que mejore el gasto en calidad y cantidad para el sector social. Dejar de honrar las obligaciones públicas anula el financiamiento de la economía, muchos proyectos sociales que se financian con recursos externos pueden paralizarse.
- **Sobre las preasignaciones:** Se deben eliminar algunas preasignaciones para darle flexibilidad al Presupuesto General del Estado, no las que se entregan a los gobiernos seccionales, ya que ellas consolidan su descentralización. Dar mayor discrecionalidad al presupuesto del Estado, reduciendo o eliminando las rigideces presupuestarias (preasignaciones) que son perjudiciales, puede ser ventajoso, pero peligroso si esta discrecionalidad se usa como instrumento político y electoral. Las preasignaciones eran un mecanismo defensivo ante un Estado que mostraba su vocación de servir siempre a los más poderosos. El crecimiento de las transferencias al IESS, ISSFA e ISSPOL no deberían ser mayores a la inflación promedio más el crecimiento estructural de la economía.



- **Sobre los impuestos:** Es conveniente establecer acuerdos políticos amplios que permitan que las recaudaciones adicionales —como porcentaje del PIB— se destinen a educación, al menos durante el tiempo necesario para cerrar las brechas y metas planteadas. Una preasignación de impuestos regresivos, un fondo contracíclico, o cualquier otro mecanismo que intente generar rentas duraderas a sectores de educación y salud en el largo plazo, por la existencia de marcos jurídicos e institucionales que velan por la estabilización, generarán mecanismos compensatorios que reduzcan el alcance real que tendrían estas iniciativas. La fuente más importante para financiar la inversión social es contar con un sistema tributario progresivo, que provea al Estado la capacidad para recaudar impuestos, evitando la evasión y elusión tributaria. Los ingresos permanentes, como los impuestos, garantizan el financiamiento del Presupuesto General del Estado y la asignación de recursos al sector social. El actual presidente propuso reducir el IVA, una mejor alternativa es no bajar ese impuesto y destinar los fondos a la educación bajo el sistema de fideicomiso o fondo. El gobierno debería reconsiderar la oposición a la donación del 25% del impuesto a la renta, modificando el procedimiento y permitiendo que esas donaciones solo vayan a universidades estatales. Las empresas podrían motivarse a donar sus impuestos para proyectos de investigación y mejoramiento de la calidad educativa en ramas de interés empresarial. Estas donaciones podrían reducir los montos asignados a esas universidades y esos recursos irían en beneficio de la educación primaria y secundaria. El gobierno está cobrando impuestos



con equidad, ese proceso va a ir generando una relegitimación que tiene su contraparte en los gastos, una parte de ellos son gastos sociales, pero otra parte fundamental tiene que ver con las obras públicas y los servicios básicos. Se debe ir hacia un pacto fiscal por la educación que no busque mayores recursos incrementando la carga fiscal, sino erradicando las prácticas de evasión y elusión de impuestos.

- **Papel de los gobiernos seccionales en el financiamiento.** Debe establecerse la obligatoriedad de que los gobiernos seccionales inviertan en la educación y lo social parte de los recursos que reciben de transferencias generales.
- **Canje de deuda como fuente:** El canje de deuda por educación es otra fuente de financiamiento. Hay que propiciar un acuerdo con el Club de París para canjear su deuda con proyectos de educación apoyados o administrados por países acreedores y pagados por el gobierno nacional. Con el canje de deuda externa, el financiamiento con préstamos no reembolsables y el apoyo de créditos del BID, más el 50% de los excedentes petroleros —de mantenerse el precio del petróleo en niveles promedios del año 2007—, se tendrían 2 700 millones de dólares al año, el 50% serían 1 350 millones de dólares, que es aproximadamente el 4% del PIB para 2008. Aquellas escuelas, colegios y universidades que cobren matrículas a sus estudiantes, deberían aportar con un 5% de esos cobros para



destinarlos a aquellos que den la enseñanza gratuita. Se puede cobrar matrículas diferenciadas al segmento de clase media/media-alta; así, el que más tiene financia al que menos tiene. El juego debe ser de suma cero, o sea que no queden excedentes monetarios por encima del costo medio. Con un manejo adecuado del endeudamiento público y del gasto de defensa, pueden reducirse esos gastos en el tiempo y con ello obtener mayores recursos para financiar la educación pública.

- **Papel del ITT y Yasuní en el financiamiento:** De efectivizarse la propuesta de no explotación del Yasuní, parte de esos recursos de rendimiento deberían canalizarse a educación y salud, pero se presupuestarían para obras claramente identificadas en todo el país y, otra, a remediación ambiental y desarrollo local para la Amazonía. Ésa es una inversión de largo plazo; pero, al mismo tiempo, se debería promover un proyecto estrella, por ejemplo, elegir un cierto número de niños de las zonas más pobres del campo y la ciudad, garantizarles escuela, bachillerato y universidad y, una vez concluidos éstos, que regresen a sus comunidades en calidad de promotores de desarrollo.



## 4 ¿Cómo invertir?

Con respecto a qué reformas se deben impulsar en el Ministerio de Educación y el sistema educativo, las reflexiones y propuestas fueron organizadas en dos subtemas: **las reformas inminentes al sistema y la urgencia de la descentralización.**

### Reforma del sistema

Las opiniones se organizaron en torno a: Riesgos de invertir más; Política social y educación acorde con proyecto de país; Ingresos corrientes financian gastos corrientes; Participación ciudadana como condición para la eficiencia; Despolitización del sistema educativo; Para optimizar el impacto del financiamiento; Gratuidad o no de los servicios sociales y creación de fondos concursables.

- **Riesgos de invertir más:** No se trata solo de asignar más recursos, sino de tener claro a dónde se quiere ir, qué logros se quieren alcanzar, en qué y cómo se van a utilizar esos recursos. Más recursos para educación y salud serán dilapidados, si no se los condiciona a indicadores de resultados y las remuneraciones a parámetros de eficiencia y productividad. Los recursos que se canalizan al sector social deben ser dirigidos hacia una inversión real, con el objetivo de ampliar las capacidades humanas, evitando convertirlos en gasto corriente. La calidad requiere cambios institucionales claves. Hay que revisar qué y cómo se está haciendo, si es adecuado, si es eficiente. Los ingresos de capital o no permanentes provenientes



de los recursos no renovables, como el petróleo o minería, al entrar al Presupuesto General del Estado deben financiar proyectos, entre ellos los de inversión social que se encuentran en el Plan Nacional de Desarrollo. Atar egresos corrientes como sueldos y salarios a ingresos extraordinarios es amenazar la sostenibilidad de la inversión social y atentar contra la sanidad fiscal futura. Los ingresos petroleros se deben utilizar para dos propósitos: incrementar el patrimonio del Estado y reducir los pasivos del Estado —deuda pública—. Para que la inversión social produzca desarrollo humano sostenido, los recursos deben ser utilizados de forma eficaz y eficiente: con la prestación de servicios de calidad. Más que un asunto de cantidad es un tema de calidad, equidad y de confrontación a las desigualdades estructurales. Para que el Estado pueda proveer un servicio universal y de calidad son necesarias varias reformas, sobre todo fiscales, que le garanticen al gobierno contar con los recursos suficientes para cumplir con esta obligación, pero también reformas de otro tipo porque, finalmente, los niños no reciben dinero sino educación.

■ **Política social y educación acorde con proyecto de país:**

La inversión social debe responder a la visión de país que impulsamos y a las estrategias de desarrollo que la apuntalan. Si se invierte en el sector social sin la claridad que nos brinda una estrategia inserta en un plan de desarrollo, sería como construir una casa sin cimientos, una propuesta puntual, de éstas a la que nos han acostumbrado las acciones focalizadas, cuyos efectos —por muy débiles— no han tenido mayor impacto. Hay que contar con una política social altamente articulada a la política económica; una política activa, que apueste por el desarrollo humano como fin último de la acción pública. Una



política social articulada a una política económica incluyente y movilizadora, responsable con las generaciones futuras, integral, coherente e integradora de todos los esfuerzos sectoriales del Estado y de las iniciativas de la sociedad civil. Que abra oportunidades para la inserción socioeconómica, a la vez que fortalezca las capacidades de las personas –individuos o grupos– para que ejerzan su derecho a una vida digna, con libertad para optar por su propio desarrollo. El Plan Nacional de Desarrollo 2007-11 incorpora, para darles viabilidad, los procesos o “acuerdos sociales” demandados por la sociedad civil desde hace algunos años, entre ellos el Plan Decenal de Educación (2006-2015). Una adecuada y profunda articulación de la inversión social con la planificación nacional, regional y local va a permitir que los procesos apunten a una inversión compartida entre el país del presente y del futuro.

- **Ingresos corrientes financian gastos corrientes.** Los gastos corrientes –incluidos sueldos– deben crecer en función de la inflación más el crecimiento estructural de la economía, y ser financiados con carga tributaria. Se deben privilegiar los sueldos de educación y salud en detrimento de defensa y otros sectores. Los sueldos de educación y salud deben ser financiados solo con ingresos permanentes. Los gastos de capital e inversión en educación y salud pueden crecer más en un contexto de sostenibilidad fiscal. Incrementar las remuneraciones a los docentes debe hacerse en función de su desempeño.
- **Participación ciudadana como condición para la eficiencia.** Una sociedad participante garantiza el uso de los recursos con eficiencia y eficacia; la planificación –orientada por un sentido de justicia económica y social– es la que establece



las prioridades. Transparencia, control público externo, rendición de cuentas y participación social y ciudadana son aspectos vitales de una gestión eficiente. Sin rendición de cuentas, pierde fuerza la posibilidad de asignar fondos importantes a educación y salud. Se debe crear una Superintendencia de Educación independiente de los actores del sistema para institucionalizar un sistema de control, evaluación y rendición de cuentas; no como hasta ahora que son los propios docentes y su sindicato quienes controlan todos los procesos.

- **Despolitización del sistema educativo:** La despolitización de la educación y la salud es una necesidad impostergable, si se pretende una mejor calidad del gasto. No importa la cantidad de recursos que se entregue, la educación y la salud no podrán mejorar jamás si se mantienen politizadas. Va contra sus derechos obligar a los docentes a afiliarse a una única organización gremial. La Constitución garantiza el derecho a la libre asociación.
- **Para optimizar el impacto del financiamiento se debe recurrir a concursos de proyectos de pequeña escala y bajo monto, por el que compitan los centros educativos, apoyándolos en el diseño.** Los premios se entregan a partir de evaluaciones estandarizadas que midan su desempeño en destrezas básicas de lenguaje y matemática. Los recursos se pueden destinar a zonas deprimidas y exclusivamente para gasto no corriente. Si el presupuesto de educación sigue en función del número de docentes, las partidas como su propiedad y la autoridad sin poder asignarlos en función de los estudiantes, la calidad de la educación seguirá siendo baja.



- **Gratuidad o no de los servicios sociales:** A la población le interesa recibir servicios públicos de calidad; si no pueden ser totalmente gratuitos, que al menos los valores se cobren según el nivel económico de cada ciudadano. No debe descartarse la posibilidad de entregar en concesión servicios públicos a administradores privados. El Estado no pierde la propiedad sobre ellos.

## Descentralización

- **La descentralización de la educación es urgente:** Sin descentralizar funciones y recursos y responsabilizarlos de ellos a los gobiernos seccionales y autonomías, no será posible cambiar la educación y la salud. Los recursos públicos se desperdician debido a la excesiva centralización de las decisiones que trae consigo asignaciones inadecuadas. Se manejan fondos sin opinión y menos decisión de los administradores locales, padres, estudiantes. Descentralización significa autonomía, identidad y capacidad de gestión de los centros educativos. Es transferencia de decisiones y recursos al nivel local o de la escuela, que afectan la gestión y calidad del servicio. Hay que estimular a los municipios a incrementar el enrolamiento de niños, niñas y adolescentes en la escuela. Los gobiernos seccionales eficientes pueden administrar el sistema educativo. Una profunda descentralización debe ser entendida no solo como transferencia del poder político central al poder político



local, sino hacia la sociedad; por ejemplo, la sociedad local puede asumir el compromiso de manejar una escuela pública a través de grupos de padres de familia, colegios, universidades, empresarios, ONG, etcétera, dentro de un proceso bien normado. Como país diverso, Ecuador tiene, como primera prioridad, descentralizar la educación transfiriendo su competencia a los municipios, que pueden llevar adelante una política ajustada a sus características y exigencias propias, fomentando competitividad para el desarrollo local. La calidad del gasto público de gobiernos seccionales y entidades autónomas es mejor que el gasto del gobierno central; éstos tienen mayor capacidad para diseñar los contenidos educativos conforme a valores y tradiciones de la población. Es necesaria una mayor corresponsabilidad de los municipios en la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de la educación y, por ende, en la asignación de recursos. La descentralización es parte de un mandato ciudadano de empoderamiento y equidad que supera la lógica cacical de chantajes regionales que han marcado nuestra historia republicana. Hay que desconcentrar la educación y la salud para minimizar el costo viajero y el mantenimiento de los estudiantes y propiciar el desarrollo académico de los docentes de las diferentes regiones o provincias. El sistema escolar requiere gestionarse de manera participativa y descentralizada, estableciendo con claridad competencias y asignando papeles a los distintos niveles, desde el ministerio central hasta el aula de clase. Los gobiernos locales deben invertir en educación, involucrar a los padres de familia en el proceso de formación de sus hijos y a los estudiantes en las decisiones que afectan sus procesos de aprendizaje.



## 5 ¿En qué invertir?

Que áreas de la educación deben ser prioritarias a la hora de asignar recursos y bajo qué modalidades; sus respuestas fueron ordenadas en función de: **La educación preescolar, primaria y secundaria como prioridades; Eficiencia y eficacia; No al mercado como asignador de recursos; Asignación per cápita por estudiante; Sobre políticas docentes; Cómo y quién financia la educación superior; La educación como inversión y no como gasto; La educación y el mundo laboral; Algunos lineamientos de políticas; Proyectos estrella, y Sobre salud.**

### A quién asignar y cómo hacerlo

**Educación preescolar, básica y bachillerato como prioridades:** La política educativa debe poner énfasis en los niveles preescolar, primaria y secundaria, en ese orden de prioridad; más educación básica para quienes están fuera de la escuela. Hay que tener una visión más amplia de la educación: no es solo para niños sino para todos, debe haber un proceso educativo continuo. No hay que garantizar únicamente la universalidad de la educación, sino que la inversión pública tenga una real incidencia en las oportunidades de los beneficiarios. La educación y la salud, en todos sus niveles, debe ampliar su cobertura a lo largo y ancho del país, sin menguar su calidad, y favoreciendo la equidad. El financiamiento tiene que servir



también para construir un sistema educativo y de salud integral, coherente con la visión de largo plazo de la sociedad, solidario con los más altos parámetros de calidad, y con un sentido de justicia social, equidad redistributiva, interculturalidad y plurinacionalidad.

- **Eficiencia y eficacia:** Hay que dejar atrás las nociones de eficiencia y eficacia, y pensar en términos de solidaridad y compensación social. La inversión en educación y salud bajo ningún concepto pueden ser adscritas a las nociones de eficiencia y eficacia, ni sus parámetros estar inscritos en la lógica costo-beneficio, sino en la solidaridad y el largo plazo. Hay que abandonar los criterios de “calidad de gasto”, y reemplazarlos por parámetros sociales, que tengan carácter compensatorio y solidario. La sociedad ecuatoriana debe realizar todos los esfuerzos posibles para garantizar la universalización de la educación en todos sus niveles y financiarla de acuerdo a sus posibilidades. Es necesario que se recupere el rol de rectoría pública y empezar a acotar y recuperar los espacios en educación y salud que fueron cedidos a la iniciativa privada.
- **No al mercado como asignador de recursos:** Para diseñar una política pública de financiamiento a la educación y a la salud, que sea consistente, durable y coherente en el largo plazo, hay que salir de la visión de los mercados como asignadores óptimos, de la estabilización como dispositivo de regulación del gasto fiscal, de la estabilización macrofiscal, de los fondos de ahorro a largo plazo y abandonar la idea de la disciplina fiscal como regulador de la inflación.



- **Asignación per cápita por estudiante:** Para ampliar la cobertura de la educación, el Estado debe buscar una mayor cooperación con la sociedad. Una forma de hacerlo es crear un sistema de entrega de recursos por estudiante, de manera que el dinero pueda ir donde está éste. Para que este tipo de asignación pueda funcionar bien, es necesario que esté acompañado por un buen sistema de evaluación, tanto de colegios como de docentes. El sistema nacional de evaluación debería arrancar de una prueba estandarizada que se haga cada año a todos los bachilleres (la calificación podría servir para el ingreso a las universidades). Así se puede establecer la calidad de cada plantel a partir de los resultados de sus estudiantes, y fomentar una sana competencia entre colegios. Los recursos públicos deben distribuirse de acuerdo al número de estudiantes. Cambiar, no eliminar el concepto de gratuidad. La gratuidad puede ser comprendida de otra manera; por ejemplo, vía entrega de bonos educativos directos a los estudiantes para que los puedan usar de diversas maneras. Cada niño en Ecuador debería nacer con su propia partida presupuestaria o con su propio bono educativo, éste mediante el fideicomiso blindo el uso de los fondos con este fin. Cada padre debe tener libertad de elegir el establecimiento en donde va a educar a su hijo. Esto es cambiar el financiamiento de la oferta –escuela fiscal gratuita– a la demanda; es decir, al sujeto real de la educación que es el estudiante y su familia. El estudiante puede ir con su partida a cualquier centro educativo –privado o público–, regulado con estándares de calidad y sistemas de información. Si ello no es posible, por lo menos hay que entregar las partidas a los estudiantes y no a los docentes, como ocurre actualmente. Clasificar a los planteles según la calidad



de la educación que brindan permitiría a los padres escoger, con más conocimiento, el plantel que prefieren para sus hijos. El Estado puede focalizar programas de mejoramiento en los planteles públicos que tengan una mala clasificación, y cerrar el financiamiento público a aquellos planteles privados que no cumplan con mínimos de calidad.

- **Sobre políticas docentes:** Se puede crear un sistema de acreditación docente, que garantice la estabilidad laboral, siempre y cuando los docentes mantengan niveles mínimos de calidad, que se puedan comprobar mediante exámenes periódicos. Este sistema también permitiría focalizar el esfuerzo para mejorar la calidad de los docentes, porque se podría dar segundas oportunidades y capacitación a aquellos que tengan problemas. Estas medidas no suponen un costo mayor para el Estado, y podrían aumentar significativamente la calidad de la educación en Ecuador. Otro argumento a favor de que ni la calidad ni la cobertura de la educación dependen exclusivamente de los recursos invertidos en el sector. El mejoramiento de la infraestructura, de la calidad y equidad de la educación y las acciones tendientes a revalorizar la profesión docente, son aspectos operativos que incumben al ejercicio de la administración pública. Hay que poner fin a las prácticas incoherentes, consignadas en la carrera docente, por las que se establece que la zona rural es el lugar al que se envía al docente recién graduado y sin experiencia, y su “ascenso” consiste en ir acercándolo hacia la ciudad, reproduciendo de este modo la brecha rural/urbano y las inequidades asociadas; también con aquellas que no promueven su buen desempeño ni permiten su evaluación, como ésa de que el docente es el



dueño de la partida; como sucede en otros países, la partida es una asignación presupuestaria al establecimiento educativo o a la localidad; aquí, cuando algún docente es transferido a otra localidad, el establecimiento educativo se queda sin ella y no puede contratar su reemplazo.

- **Cómo y quién financia la educación superior:** El Estado no puede ni debe financiar las universidades públicas; éstas deben sustentarse en su autogestión: ingresos por investigación, donaciones, pensiones diferenciadas. La inversión en educación no es solo para salir de la pobreza sino para levantar sus niveles tecnológicos. No puede impartirse cualquier educación, ésta debe estar en función de la propuesta de desarrollo. Hay que ver cómo se obtienen recursos de los sectores productivos para invertir en la educación de los más pobres.
- **La educación como inversión y no como gasto:** El gasto fiscal que se hace en docentes e infraestructura no debe ser asumido como gasto corriente sino como inversión. Los salarios para los docentes se inscriben en una carrera pedagógica en la que la sociedad premia su esfuerzo, su dedicación, su compromiso. Para fortalecer la carrera pedagógica y sanitaria, hay que crear mecanismos que sirvan de premisas para una base científico-tecnológica nacional. El financiamiento de ambas carreras no debe sustentarse en un porcentaje del PIB, sino en función de las necesidades de largo plazo del país. La asignación presupuestaria para el área social no es un gasto, sino una inversión real en desarrollo humano.



- **Educación y mundo laboral:** Hay que incentivar las inversiones, sobre todo aquellas que generan mayores empleos. Empleos y salarios buenos son la base esencial para una economía próspera y para elevar los niveles de vida. El empleo es lo único que importa y es el objetivo último. Una elevada competitividad permite obtener ingresos. Sin embargo, los requerimientos de eficiencia exigen capital humano avanzado; es decir, de nivel universitario, que hayan superado la brecha digital, idiomática, de servicio al cliente, internacional. Debe pensarse en el ecuatoriano internacionalizado, ciudadano del mundo. No se puede luchar por el financiamiento a la educación o la salud, sin luchar al mismo tiempo por la eliminación de la precarización laboral, por la necesidad de suspender el pago de la deuda externa, etcétera, es decir, por un nuevo modelo de desarrollo.
- **Algunos lineamientos de política:** Hay que cambiar radicalmente la política y la gestión de la educación bajo estos lineamientos: **a)** Responsabilidad por los resultados: con estrictos estándares sobre lo que debe saber y aprender cada niño —en especial la lectura y la matemática—, determinando su progreso y logros en forma particularizada todos los años. **b)** Permitir que los padres puedan jugar un papel más importante en la educación de sus hijos, participando más activamente en el control de las escuelas. **c)** Flexibilidad en el uso de fondos presupuestados para la educación, tanto del gobierno central como de los gobiernos locales. **d)** Concentrar los recursos en métodos de enseñanza y en estrategias comprobadas



y basadas en la investigación. e) Construir escuelas y sistemas de educación atendiendo discapacidades especiales. Todo ello implica obtener resultados positivos, mayor flexibilidad y control local, mayores opciones para los padres de familia.

- **Proyectos estrella:** Uno de los proyectos estrella que se podría financiar con el fondo de educación con sus rendimientos iniciales sería, por ejemplo, escoger y beneficiar a un grupo de niños del quintil de ingreso más bajo y de uno de los cantones más pobres, y garantizarles la educación básica, el bachillerato y la universidad, con la condición de que al concluir sus estudios sean promotores del desarrollo de sus localidades. Se podrían financiar proyectos que conjuguen al ambiente con la educación; desde un programa que podría denominarse: Vida para la educación, en el que cada niño de los quintiles de ingresos más bajos que ingrese a la escuela, automáticamente recibe un título futuro de propiedad de cien o mil árboles, que al terminar el bachillerato —ésa tendría que ser la condición— se hace efectivo. Estos árboles podrán ser vendidos solo para financiar sus estudios universitarios o empezar su pequeña empresa. El cuidado de los árboles durante su crecimiento serían responsabilidad de los campesinos, que recibirían una parte del valor de su venta; es decir, serían copropietarios.
- **Sobre salud:** Es necesario hacer una reforma integral al sistema de seguridad social y establecer el nexo adecuado entre las inversiones en proyectos de salud que hace este sistema y los que hace el gobierno como parte de su proceso de planificación.



## **6** Propuesta de agenda a debatir

Como se anotó anteriormente, la finalidad de esta consulta es establecer un mapa del estado del debate, en el que se puedan identificar coincidencias y diferencias que exigen un proceso de diálogo que las evidencie, absuelva o profundice, mejor para bien que para mal.

Se ha logrado abrir un espacio de diálogo ciudadano que permitirá ir creando niveles de confianza, en la perspectiva de ir construyendo acuerdos puntuales que, a su vez, permitan reestructurar la política tributaria y fiscal del Ecuador desde las reformas que los sistemas educativos, de salud y social demandan.

Las opiniones vertidas por los especialistas consultados son abundantes y versan sobre diversos temas. Para dar continuidad a este diálogo, se propone una agenda de debate con varios de los puntos tratados. La agenda busca combinar la discusión de aspectos puntuales —pero de gran trascendencia— y otros de carácter más estratégico sobre los que se identifican coincidencias. Los temas sobre los que existen discrepancias no integran esta agenda —se tratarán cuando se hayan superado el prejuicio y la descalificación del distinto, del otro—. El proceso es ir de reformas particulares y posibles de implementar en el corto plazo a reformas complejas que requieran tiempos y cambios mayores. La agenda da mayor énfasis a los temas educativos y, en menor medida, a la salud y la inclusión social, áreas sobre las cuales será necesario profundizar en un debate futuro.



### A continuación los 11 puntos de la agenda de debate:

- 1 Suprimir la obligatoriedad** que tiene el docente a afiliarse a una única organización gremial. La Constitución garantiza el derecho a la libre asociación.
- 2 Cambio de la partida presupuestaria**, el docente ya será dueño de la partida presupuestaria, ésta será asignada al establecimiento educativo o a la localidad.
- 3 Acabar con las prácticas incoherentes consignadas en la carrera docente.** La zona rural ya no será el lugar al que se destina al docente recién graduado y sin experiencia, ni el “ascenso” consistirá en ir acercándose a la ciudad, lo que reproduce la brecha rural/urbano y las inequidades asociadas.
- 4 Gestión del sistema escolar participativa y descentralizada**, con claridad de competencias y papeles en los distintos niveles: desde el ministerio hasta el aula de clase, gobiernos locales, padres de familia, estudiantes, comunidad. Todos tienen responsabilidades y participan en las decisiones que afectan los procesos de aprendizaje.



- 5 **Reforma integral de salud** que integre al sistema público y al de seguridad social estableciendo un nexo entre las inversiones que hace el sistema de seguridad social y los que hace el gobierno.
- 6 **Creación de un fondo de educación** que se capitalice con aportes de la cooperación nacional e internacional, cuyos recursos no se depositarían en la cuenta única del tesoro nacional, sino en un fideicomiso. Los rendimientos financieros del fondo serán destinados exclusivamente a financiar proyectos, con atención prioritaria a los cantones más pobres, con menor acceso a oportunidades educativas y de aprendizaje dentro y fuera del sistema escolar.
- 7 **Asignación de recursos con equidad** a los territorios y a los establecimientos educativos, en función de la demanda y no de la oferta.
- 8 **Racionalización y eliminación de algunos subsidios**, como el caso del gas, con una progresiva disminución de éste a los quintiles de ingresos medios y altos, que se destine a financiar aquellos proyectos de inversión social que se encuentran en el Plan Nacional de Desarrollo.



- 9 Fortalecimiento de la capacidad del Estado en la recaudación de impuestos,** evitando la evasión y elusión tributaria, y convirtiendo a esta fuente en la más importante para financiar la inversión social.
  
- 10 Terminar con la irracionalidad, la ineficiencia y la poca transparencia en el manejo de los recursos públicos,** promoviendo el control social y ciudadano, no solo de los recursos sino también de los procesos y resultados de la gestión educativa.
  
- 11 Financiamiento de proyectos de inversión,** entre ellos los de inversión social, con ingresos de capital o no permanentes provenientes de los recursos no renovables, como el petróleo o la minería, evitando que se conviertan en gasto corriente y dirigiéndolos hacia una inversión real, que amplíe las capacidades humanas.