



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**



Parte  
dos



Acuerdo  
nacional  
por la inversión  
social

---

**Alberto Acosta**

Presidente de la Asamblea Nacional  
Constituyente. Ex Ministro de Energía.  
Economista.



## 1 La inversión social no se limita a lo fiscal

La inversión social, dirigida a la implementación de programas de educación, salud, previsión y seguridad social, incremento de las capacidades de las economías populares, no puede ser reducida a un simple problema del manejo fiscal. Es, en tanto el Estado está obligado a cumplir con los derechos sociales y económicos de su población, un componente del principio de justicia social y solidaridad en la búsqueda de cumplir con la función del bien común al que la ley y las políticas públicas deben servir.

De ahí que lo primero y fundamental es asumir que la asignación presupuestaria para el área social no es un gasto, como se le ha estigmatizado durante la “larga noche neoliberal”, sino una inversión real en desarrollo humano. Los porcentajes de inversión social sobre el Producto Interno Bruto (PIB), en los últimos años, nos muestran que la educación y la salud han sido marginadas durante mucho tiempo por los fundamentalismos de la mal llamada “estabilidad económica” o por priorizar el pago de la deuda externa, para rendir homenaje a otra de las aberraciones financieras del libre mercado: el “riesgo país”. Es decir, se ha dado un manejo político a favor de los intereses externos en detrimento de la función fundamental de cumplir con el derecho a tener derechos.



Para que esta inversión nos lleve efectivamente a un proceso de desarrollo humano sostenido, los recursos destinados deben ser utilizados de forma eficaz y eficiente, es decir, con la prestación de servicios de calidad. Más que un asunto de cantidad, necesario a ser considerado, lo es también, sobre todo, de calidad. Y por cierto es un tema de equidad y de confrontación a las estructurales desigualdades.

Es vital que la inversión social —como acciones hacia la inclusión social— responda a la visión de país que impulsamos y a las estrategias de desarrollo que apuntalan esta visión. 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 muy débiles efectos no han tenido mayor impacto. Por lo tanto, no se trata solo de asignar más recursos, sino de tener claridad de a dónde se quiere ir, qué logros se quieren alcanzar, en qué y cómo se van a utilizar esos recursos; con una sociedad participante, se puede garantizar 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.

El reciente Plan Nacional de Desarrollo (2007-2011) 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 de inversión mejoren constantemente y apunten



a una inversión compartida del país presente y del futuro. Ecuador debe ir pensando en una economía pospetrolera que asegure el suministro de energía, esto implica que las universidades deben implementar sus actividades de formación, investigación y desarrollo tecnológico hacia el aprovechamiento eficiente de otras fuentes de energía como la solar, eólica, geotérmica y otras.

Ya no es suficiente tener ingenieros petroleros, eléctricos y electrónicos, son también necesarios especialistas adecuados a las posibilidades del desarrollo futuro del país. Si se invierte en la educación superior en áreas que estén en concordancia con la planificación nacional, hay que priorizar el desarrollo de la ciencia y la tecnología. Esto supone un proceso de formación y transformación pedagógica que incluye tanto la escuela básica como la formación docente, con esto, además, se asegura un proceso de desarrollo humano de alta calidad. De igual forma, hay que vincular la educación con conocimientos más prácticos; las investigaciones de tesis de universidad deben servir al desarrollo de proyectos productivos, de cadenas y clusters hacia su transformación y mercadeo. La vinculación universidad y empresas —no solo con las grandes unidades productivas—, economías populares, solidarias y cooperativas debe ser mucho más profunda.

Para superar la pobreza y las inequidades hay que invertir en educación inicial, básica y media pero, para garantizar un verdadero desarrollo humano sostenible, hay que invertir también en educación superior, pues es allí donde se forman los docentes, especialistas e investigadores, que harán posible la generación de conocimientos de valor teórico e instrumental.



Cuando se asignan recursos financieros para una educación superior de calidad, se potencia el desarrollo y, por ende, se incrementa la probabilidad de generar riqueza para el país. Si se tiene una mala inversión en educación de tercer nivel, esos recursos no tienen retorno, por ello se mantienen muchas veces solo como gasto. Tampoco se puede mejorar, a la postre, la base del sistema escolar.

El asignar montos para inversión social con respecto al PIB u otro indicador es únicamente referencial. No se puede limitar la inversión social en un país como Ecuador, con altos niveles de pobreza y desigualdad, a un porcentaje fijo e inamovible; sin embargo, no se puede transferir asignaciones presupuestarias para gastos que no tienen ningún tipo de vinculación con los objetivos de un Plan Nacional de Desarrollo. La inversión social de calidad debe rendir frutos al país entendido como un todo.

## **2 El acuerdo nacional como garantía para la inversión social**

La salud y educación son derechos inalienables de los seres humanos y no pueden convertirse en mercancías de un mercado ávido de ganancias. Como tales, el Estado debe garantizar que sean universales y gratuitas para todas las personas. Para que las políticas sociales sean sostenibles en el tiempo, es requisito fundamental consensuar “acuerdos nacionales”, en los que el sector público, el privado y la sociedad en su conjunto converjan en objetivos nacionales para impulsar el desarrollo



humano del Ecuador. La fuerza de un acuerdo amplio garantiza que año a año, en los procesos de planificación, se asignen los recursos requeridos para la inversión social.

Esto supone, como requisito inherente, contar con una política social altamente articulada a la política económica, al contrario de la tesis de tradición funcionalista y compensatoria de recoger los heridos y excluidos del manejo económico; se trata de una política altamente activa, que apueste por el desarrollo humano como fin último de la acción pública. La articulación no es a cualquier política económica, sino a una incluyente y movilizadora de los diversos sectores sociales y económicos, responsable con las generaciones futuras, integral, coherente e integradora de todos los esfuerzos sectoriales del Estado y de las iniciativas de la sociedad civil. Con ello se abren las oportunidades para la inserción socioeconómica, a la vez que se fortalece las capacidades de las personas, en tanto individuos o grupos, para que ejerzan su derecho a una vida digna, que les permita la libertad para optar por su propio desarrollo.

Así mismo, el financiamiento de los programas de inversión social, para que sean sostenibles, deben asentarse en otra lógica de uso, priorización y aprovechamiento de los recursos humanos y materiales (por ejemplo, solidaridad, trabajo voluntario, uso pleno de instalaciones escolares, trabajo en redes, aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicación, etcétera), en una oportuna transferencia de recursos y contar con varias fuentes de financiamiento, provenientes tanto de recursos públicos como privados y de la cooperación.



### Algunos mecanismos podrían ser:

Sin duda, 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, con esto, la asignación de recursos al sector social.

Se deben transparentar los recursos del Estado, y avanzar hacia un manejo de su liquidez de forma eficiente, adaptado a los mecanismos de las finanzas modernas. Hay que terminar con la irracionalidad en el manejo ineficiente y poco transparente de los recursos públicos. No es posible continuar como ha ocurrido, por ejemplo, en el actual esquema de manejo de los diferentes fondos petroleros que ha servido, entre otras perversiones, para: **a)** garantizar el pago de la deuda externa sobre la deuda social; **b)** subir artificialmente el precio de los bonos de deuda externa para beneficiar a sus tenedores y especuladores; **c)** ejercer una presión sistemática hacia el endeudamiento público a tasas de interés elevadas, mientras los ahorros públicos se invertían en el exterior a tasas de interés mínimas; **d)** impedir contar con un Presupuesto General del Estado transparente, éste ha sido maquillado con información irreal sobre los recursos públicos.

Para evitar prácticas perniciosas, todos los fondos del Estado deben estar consignados de forma clara y transparente en la “cuenta única del tesoro”, esto permite un manejo eficiente de la liquidez, posibilita que los recursos asignados al sector social se transfieran de forma ágil y, así, se evitan los problemas de subejecución de programas sociales con el argumento que no se cuenta con una transferencia oportuna de fondos.



Es importante tener claro que los recursos canalizados al sector social se dirijan a una inversión real, que tengan como objetivo ampliar las capacidades humanas, evitando convertirlos en gasto corriente. 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 de inversión, entre ellos los de inversión social que se encuentran en el Plan Nacional de Desarrollo.

Un porcentaje de las utilidades de las empresas públicas deben canalizarse a la reinversión de las mismas empresas; la diferencia resultante, a través del Presupuesto General del Estado, debe usarse, en tanto se encuentren en el Plan Nacional de Desarrollo, para financiar proyectos de inversión en salud, educación y todo aquello que signifique programas de inclusión social.

Aplicar una política de subsidios dirigida, temporal y previsible. Los subsidios no son malos si contribuyen a la redistribución de la riqueza, a disminuir la brecha entre ricos y pobres; lo importante es racionalizar los subsidios para que tengan un carácter progresivo y no como lo que actualmente 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 privados de lujo y los contrabandistas. Es preciso tener en cuenta que el subsidio a los hidrocarburos significó al país alrededor de 2 315 millones de dólares, en el año 2007.



En el debate público, varios analistas han propuesto la eliminación de subsidios para que esos recursos se conviertan en una fuente importante de financiamiento de programas sociales. 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 aquellos proyectos de inversión social que se encuentran en el Plan Nacional de Desarrollo.

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, aunque será requisito que sus rendimientos financieros sean acreditados a ésta, y sean 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 plazo será un pilar fundamental para el financiamiento de los programas de inversión en educación y aprendizaje.

Uno de los proyectos estrellas que podría financiar este fondo con sus rendimientos iniciales sería, por ejemplo, escoger y beneficiar a un grupo de niños y niñas 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.



El fondo, siendo más creativos, podría financiar proyectos que conjuguen al ambiente con la educación; desde un programa que podría denominarse: “vida para la educación”, en el que cada niño y niña 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, cuando termine el bachillerato —tendría que ser esa condición para hacer uso de esa propiedad—, pase a ser su propietario. Estos árboles podrán ser vendidos solo para financiar sus estudios universitarios o empezar su pequeña empresa. Los árboles durante su crecimiento serían cuidados por los campesinos, quienes recibirían una parte de la venta de los árboles, serían copropietarios.

Finalmente, es necesario rescatar las facultades del poder Legislativo para revisar, modificar y aprobar el Presupuesto General del Estado elaborado por el Ejecutivo, siempre y cuando éste corresponda al Plan Nacional de Desarrollo del país. Esta facultad debe servir para obligar a la correcta y permanente asignación de los recursos destinados a inversión social; así las políticas sociales que tengan el respaldo del poder Ejecutivo, Legislativo y de la sociedad en su conjunto, trascienden a los diferentes períodos de los gobernantes.

### **3** Algunas acciones urgentes

Es necesario proseguir con cambios profundos en el sistema educativo, dotando al Ministerio de Educación de capacidades reales en la definición, ejecución y evaluación de políticas, en sus distintos niveles y diversas modalidades y subsistemas.



Es contrario a los derechos obligar a los docentes a afiliarse a una única organización gremial. La Constitución garantiza el derecho a la libre asociación.

Hay que poner fin a aquellas prácticas nocivas al buen desempeño y evaluación de los docentes que afectan a la educación, como aquellas en las que el docente es el dueño de la partida docente; como sucede en otros países, la partida docente debe ser una asignación presupuestaria al establecimiento educativo o a la localidad, por lo que no es concebible que cuando algún docente sea transferido a otra localidad, el establecimiento educativo se quede sin la partida para contratar su reemplazo. También 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, por lo que el “ascenso” consiste en ir acercándose progresivamente hacia la ciudad, reproduciéndose de este modo la brecha rural/urbano y las inequidades asociadas.

El sistema escolar requiere gestionarse de manera participativa y descentralizada, estableciendo con claridad competencias y 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 e hijas y a los estudiantes en las decisiones que afectan sus procesos de aprendizaje.



En 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 el sistema de seguridad social y los que hace el gobierno en su proceso de planificación.

Las políticas públicas deben fundamentarse, como garantía de derechos, en una educación liberadora y profundamente transformadora, preocupada por acoger nuestras diversidades sociales y culturales, responder a las expectativas y necesidades de la población y de las especificidades de las diferentes localidades; siempre y permanentemente, plural y abierta a las corrientes del pensamiento universal.

La educación se inicia en los hogares y en las comunidades, se complementa con la educación formal y no formal, y continúa a lo largo de toda la vida a través del trabajo, la producción, la participación social, la creación cultural, el deporte, los medios de comunicación, y de todas aquellas actividades de socialización y aprendizaje en las que los niños y niñas aprehenden a conocer saberes, valores, actitudes y prácticas. Las instituciones llamadas a conducir y articular estos procesos educativos no lo pueden hacer de forma aislada, sin un plan institucional que priorice acciones, sin correspondencia con nuestros antecedentes históricos y nuestra diversidad geográfica, cultural y lingüística.

El mayor potencial del país es su gente. Por lo tanto, su educación y salud deben ser de la mejor calidad posible para todos y todas, deben, entonces, estar garantizadas como derechos fundamentales por el Estado al que le corresponde su cumplimiento y ejecución.