



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

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 / lstacey@savethechildren.org.ec

Página Web: 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 / funda@care.org.ec / fenriquez@care.org.ec

Página Web: 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



Objetivo:
buena educación
para todos

Vicente Albornoz

Director de CORDES, ex diputado por
Pichincha. Investigador económico.
Economista.



Uno de los objetivos centrales de la sociedad ecuatoriana debería ser proveer una educación de calidad a toda la población. El Estado, con el fin de garantizar el derecho a la educación de todos los niños, se ha convertido en el principal proveedor de este servicio; para que éste sea universal y de calidad, es necesario que se hagan varias reformas, entre ellas, reformas fiscales que garanticen que el gobierno disponga de los recursos suficientes para cumplir con esta obligación.

Hay otras reformas que también deben implementarse y que son aún más importantes que los simples recursos fiscales porque, finalmente, lo que los niños reciben es educación y no dinero.

El presente análisis tiene como objetivo señalar algunas características que debería tener la política educativa y fiscal en Ecuador para cumplir con lo señalado. El estudio se organiza de la siguiente manera:

Se describen algunas características de la economía ecuatoriana, especialmente la inestabilidad y volatilidad que la han caracterizado en las últimas seis décadas.

Se reflexiona sobre los efectos de esa inestabilidad en la política fiscal del país. Si se quiere proteger a la educación, es muy importante aislarla de los vaivenes de la economía, que en Ecuador son especialmente frecuentes.



Se analiza y critica la visión tan difundida en Ecuador de que lo importante en la educación es el monto de dinero a gastarse y no la calidad de la educación que reciben los niños del país.

Se resalta la necesidad de otras reformas que podrían ayudar a mejorar la calidad y la cobertura de la educación.

Se desarrollan recomendaciones sobre la política fiscal, de manera que el gobierno disponga de los recursos necesarios para financiar una educación pública de calidad.

1 La volátil economía de Ecuador

Ecuador es un país con un PIB per cápita de \$ 3 173 (estimación 2007), lo que le coloca en un nivel intermedio dentro de los países latinoamericanos.

Entre 1951 y 2005, el crecimiento promedio del PIB de Ecuador fue de 4,9% anual, una tasa relativamente alta si se la compara con el comportamiento de América Latina en ese mismo período, aunque inferior al de los países de mayor crecimiento como República Dominicana y Costa Rica o, más recientemente, Chile. Este buen crecimiento de Ecuador se debe, en gran parte, al extraordinario comportamiento de la economía durante el boom petrolero de la década de 1970, cuando el PIB creció, en promedio, al 10,4% anual, la tasa más alta de la región. Más allá de esa década, el crecimiento ecuatoriano se mantuvo en niveles similares al del resto de la región, excepto por el bajo crecimiento de la década de 1990 (debido,



especialmente, a la crisis financiera de 1999). El crecimiento de Ecuador entre 2000 y 2005 ha vuelto a ser uno de los más altos de la región, reflejado, sobre todo, en el aumento en la producción de petróleo en 2004, luego de que se terminara un nuevo oleoducto, el OCP, que unió los campos petroleros de la Amazonía con el océano Pacífico.

También el comportamiento del PIB per cápita ecuatoriano ha sido similar al de las economías latinoamericanas, pues entre 1951 y 2005 creció en promedio al 2,4% anual. Esta tasa ubica a Ecuador como una economía con un crecimiento cercano al promedio latinoamericano. Luego de más que duplicarse en la década de 1970 gracias al boom petrolero, el PIB per cápita de Ecuador se ha mantenido estancado desde ese momento, mientras otras economías como Chile y República Dominicana han sido testigos de importantes niveles de crecimiento³.

2 Dependencia del petróleo e inestabilidad

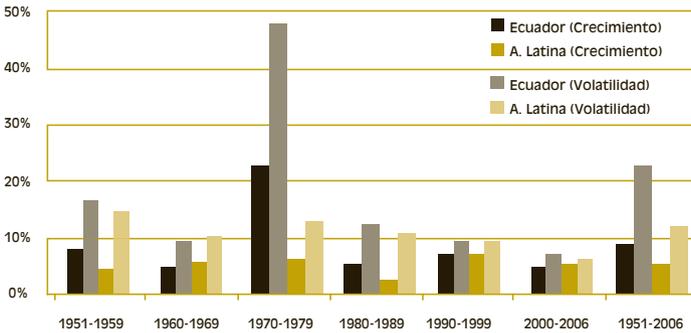
Si bien la volatilidad ha sido una característica de muchas economías latinoamericanas, Ecuador parece ser un caso extremo pues muestra una mayor volatilidad que la región en su conjunto y que la mayoría de países restantes de la región (gráfico 1). La única excepción parece ser los últimos 5 años.

³ Ver Simón Cueva, Vicente Alborno y Leopoldo Avellán, Ecuador - Binding Constraints to Growth, Banco Interamericano de Desarrollo, en prensa, 2008.

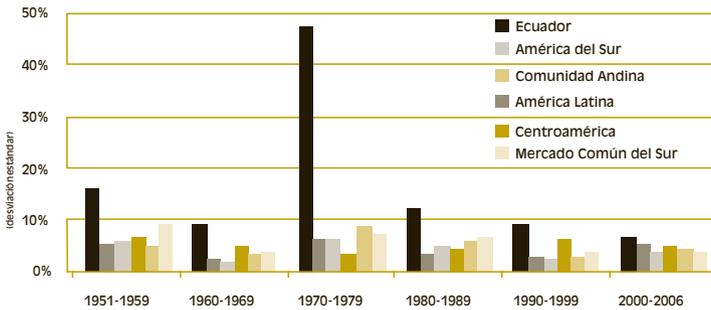


Gráfico 1. Ecuador y América Latina: Crecimiento Real y Exportaciones

Exportaciones: Crecimiento y Volatilidad



América Latina: Volatilidad del Crecimiento Real del PIB



Fuente: Cepal



Esta volatilidad está claramente relacionada con el petróleo, que es el producto más importante del país con una participación en el PIB cercana al 20%. Por esta dependencia de un producto primario, la economía ecuatoriana presenta muchas características que aquejan a los países ricos en recursos naturales, como alta volatilidad en el crecimiento, políticas públicas poco consistentes en el tiempo, períodos en que la revaluación de la moneda desincentiva la exportación de productos distintos al petróleo (enfermedad holandesa) y múltiples manifestaciones de rentismo relacionadas con los abundantes ingresos que produce el petróleo en las épocas de altos precios.

En Ecuador, el Estado controla aproximadamente el 50% de la producción petrolera, lo que le genera importantes ingresos. Además, la restante actividad petrolera está gravada por varios impuestos que también redundan en ingresos para el Estado. De esta manera, los altos precios del petróleo de los últimos años han permitido que las cuentas fiscales estén equilibradas o sean superavitarias. Esto no significa que el país haya logrado resolver sus recurrentes problemas fiscales, al contrario, los precios inusualmente altos podrían estar maquillando una notable prociclicidad del gasto público en Ecuador. Esta prociclicidad, uno de los factores que más incentiva la volatilidad



del crecimiento de la economía, es el reflejo de una sociedad que no ha podido llegar a acuerdos que garanticen la sostenibilidad intertemporal de las políticas fiscales y donde no existe ningún incentivo ni consenso que impida que quienes están en el poder agoten los recursos del Estado cuando hay abundancia, como se verá más adelante con mayor detalle.

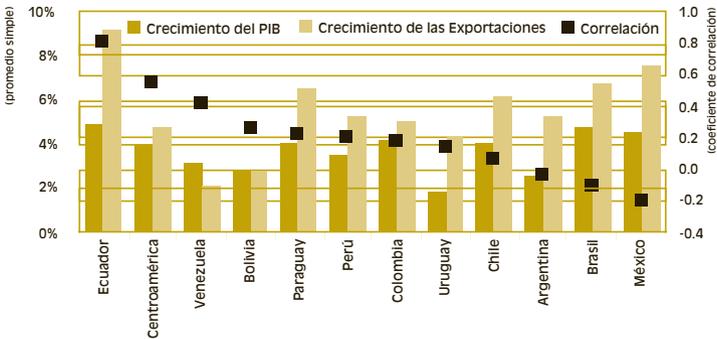
Una característica relevante de la economía ecuatoriana, de especial importancia para este estudio, es la alta correlación existente entre el crecimiento de la economía y el crecimiento de las exportaciones. Ésta es una de las razones que explican la alta volatilidad de la economía ecuatoriana.

A pesar de que muchos países latinoamericanos son altamente dependientes de sus exportaciones, Ecuador parece ser un caso extremo (gráfico 2), quizás por ser una economía más pequeña y abierta que otras. Si bien la alta correlación entre el crecimiento real del PIB y el crecimiento de las exportaciones se explica parcialmente por el boom petrolero, se mantiene para todas las décadas desde 1959, tanto en comparación con la región como con distintos países latinoamericanos. La única excepción parece ser la década de 1990 cuando una fuerte depreciación de la moneda permitió que las exportaciones se recuperen a pesar de que la economía seguía débil.



Gráfico 2. Ecuador y América Latina:
Crecimiento Real y Exportaciones

Correlación:
Crecimiento PIB - Exportaciones (1950-2005)



Esta peculiaridad, nuevamente, está relacionada con el desempeño del sector petrolero, pues la actividad petrolera tiende a ser más volátil que las actividades no petroleras. Por ejemplo, entre 1990 y 2006, la economía petrolera creció a un promedio anual de 3,8% (más rápido que la economía no petrolera con un promedio anual de 2,7 %), pero su desviación estándar (que mide la volatilidad) fue muy superior para la economía petrolera (11,0) que para la no petrolera (3,1).



La volatilidad de la economía se explica, en parte, por la alta correlación entre crecimiento económico y exportaciones y por la tendencia del Ecuador a exportar productos con alta volatilidad en los mercados internacionales.

3 Inestabilidad y política fiscal

La volatilidad en el crecimiento de la economía ecuatoriana está relacionado con las oscilaciones de los precios de los bienes primarios pero, adicionalmente —en el caso ecuatoriano— la política fiscal también ha contribuido a transmitir la volatilidad de los precios de las exportaciones hacia el crecimiento económico, a través de un gasto público procíclico.

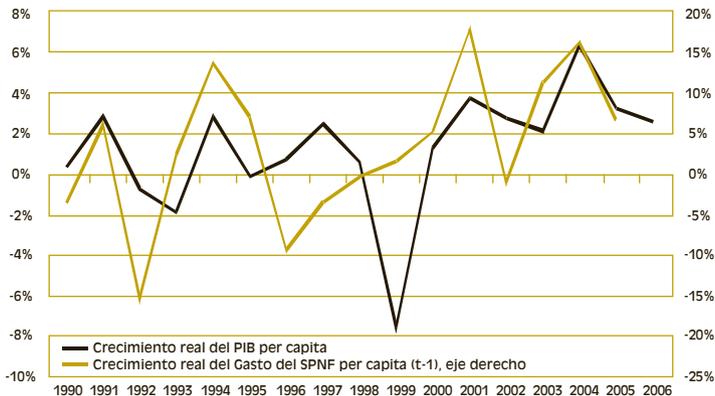
Para el período 1990-2006, se ha encontrado una significativa correlación entre el crecimiento real per cápita del PIB y el crecimiento real per cápita del gasto público —tomando la totalidad del sector público no financiero—, si se considera un rezago de un año para este último (gráfico 3). Medido de esa manera, el coeficiente de correlación es 0,45. Esto sugeriría que



un crecimiento económico en el presente puede incentivar un crecimiento del gasto público para el año siguiente. Esta información también sugiere que la lógica del gasto público no es promover una política anticíclica, sino que el gasto está en función de los recursos disponibles —que a su vez dependen del crecimiento económico.

Una posible explicación para este comportamiento es que los gobiernos no tienen ningún incentivo para adoptar, en momentos de bonanza económica, algún tipo de política anticíclica que implique ahorro, sino que tienden a aumentar su gasto en función de los recursos disponibles. Esto demostraría que en Ecuador no existe un consenso favorable al buen manejo fiscal y que los pocos intentos realizados para introducir prudencia en éste se han basado en acuerdos muy inestables, como en el caso de la Ley de Responsabilidad Fiscal.

Gráfico 3. Crecimiento y Gasto Público (t-1)



Fuente: BCE



En realidad, el ejemplo más claro de la inestabilidad de la sociedad ecuatoriana en temas presupuestarios es la Ley de Transparencia y Responsabilidad Fiscal (LTRF). Esta ley, inicialmente aprobada en 2002, fue diseñada para impedir que los incrementos en los ingresos petroleros pudieran producir aumentos en el gasto público. La ley se aprobó en un momento en el que se esperaba un aumento en la producción petrolera —y los ingresos derivados de ella—, pues estaba cercana la culminación de un nuevo oleoducto. Adicionalmente, todavía estaban frescos en la memoria de los legisladores los devastadores efectos de la crisis de 1999. Fue justamente en este escenario que el gobierno pudo lograr un consenso para aprobar la ley, bajo la condición de que las reformas solo entrarían en vigencia luego de terminado el período tanto del presidente de la República como de los legisladores de ese momento. De esa manera ninguno de los involucrados en la aprobación de la ley estaba limitando los fondos que disponía ni la capacidad de obtenerlos para promocionar su reelección.

En solo tres años, para 2005, el panorama económico había cambiado, sobre todo por el aumento del precio del petróleo. El gobierno de ese momento —Alfredo Palacio— y los diputados se sentían limitados por la LTRF e hicieron una profunda reforma que, de facto, derogó todos los puntos centrales de la ley. La reforma entró en vigencia inmediatamente, justo a tiempo para la aprobación del último presupuesto que iba a regir durante la presidencia de Palacio y el último año del período de los diputados que la aprobaron. Ese presupuesto se aprobó con un significativo aumento en el gasto (13% real), lo que mejoró la posibilidad de reelección de esos diputados.



El relato de esta historia busca resaltar cuán inestables son los consensos fiscales en Ecuador, cuán vulnerables a cambios en los incentivos de los agentes y cuán inconsistentes son los comportamientos de los agentes con una política sustentable en el tiempo que evite la volatilidad macroeconómica.

4 El mito de los números

En Ecuador está muy difundida la creencia de que las cantidades son más importantes que las calidades. Resulta que creemos que por tener más de algo —más leyes, por ejemplo—, las cosas van a estar mejor —va a haber más justicia, siguiendo el ejemplo anterior.

Aprobar más leyes, constituciones y reglamentos como solución a los problemas del país es lo que Fabián Corral ha definido como el “fetichismo legal”⁴. Y él ha demostrado que de nada sirve tener una ley para cada problema, un reglamento para cada conflicto y una constitución para cada caudillo. No obstante, los ecuatorianos seguimos convencidos de que es bueno tener más leyes, los candidatos a diputados ganan votos ofreciendo leyes y luego la prensa los juzga según el número de proyectos de ley que presentan.

⁴ Fabián Corral B., “Fetichismo legal”, Diario El Comercio, 5/11/2006.



Con el gasto público, el mito de los números es aún peor. Se insiste en repetirnos que a más gasto público, mejor estaremos. Veamos los números –cantidades– para luego compararlos con la calidad de los servicios que el ciudadano recibe del Estado. Entre 2000 y 2006, el gasto en salarios de todo el sector público se multiplicó por cuatro. Esto, incluso ajustado para la inflación, significa que el gobierno gastó en 2006 muchísimo más dinero en sueldos de la burocracia que seis años antes.

En ocasiones parece que el pedido de “que se aumente el gasto social” fuera un clamor popular. Entre 2000 y 2006, el gasto en educación más que se duplicó y el gasto en salud más que se triplicó –nuevamente, estos aumentos superan el crecimiento de los precios–. Así, el gasto social en el país ha crecido de manera significativa, pero la calidad de los servicios que recibimos los ecuatorianos no ha mejorado, ni siquiera levemente. Así, más que un clamor popular, el pedido de aumentar el gasto social termina pareciendo una cantaleta repetida por grupos interesados.

Porque, tanto en el gasto público como en el gasto social o en las leyes, en muchas ocasiones la calidad es mucho más importante que la cantidad. Tener muchas leyes no sirve de nada si son confusas, contradictorias o si no se las cumple. Gastar muchos dólares no sirve de nada, si se lo hace ineficientemente o si se paga más a los burócratas, sin exigirles más productividad. El aumento del gasto público solo se justifica cuando permite mejorar la calidad de los servicios prestados por el Estado.



5 Optimizando el gasto en el sector educativo

Un mayor presupuesto en educación puede ser beneficioso para el sector, pero tampoco es una garantía de mejora de 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.

Para ampliar la cobertura de la educación, el Estado debe buscar una mayor cooperación con la sociedad. Una manera de hacerlo es crear un sistema de entrega de recursos por alumno, así el dinero va directo a él. Un “sistema de asignación per cápita” permitiría que los padres de familia tengan la libertad de poner a sus hijos en los colegios que consideren mejores, sean estos públicos o privados.

Para que la asignación per cápita 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 partir de una prueba estandarizada anual a todos los bachilleres —esta calificación puede ser utilizada para el ingreso a las universidades, por ejemplo—. De esta forma se puede establecer la calidad de cada plantel, a partir de los resultados de sus alumnos, y fomentar una sana competencia entre planteles.



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

Se puede crear un sistema de acreditación docente que garantice la estabilidad laboral, sujeta a que los docentes mantengan niveles mínimos de calidad, que se puedan comprobar mediante exámenes periódicos. Un “sistema de acreditación docente” 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.

Todas las medidas señaladas en este punto no tienen un costo mayor para el Estado, pero podrían aumentar significativamente la calidad de la educación en Ecuador. Esto fortalece el punto que ni la calidad ni la cobertura de la educación dependen exclusivamente de los recursos invertidos en el sector.



6 Recomendaciones sobre la política fiscal

En este documento se ha buscado sustentar, con cierta insistencia, la volatilidad de la economía ecuatoriana, la alta dependencia de las exportaciones petroleras, la inestabilidad de estas exportaciones y de la política fiscal. Considerando todo esto, si se quiere proteger el gasto en educación es muy importante que se lo aísle de los vaivenes de los marcados ciclos económicos de nuestro país.

La asignación de recursos en función del PIB, que se aprobó en la consulta popular del año 2006, tiene una grave deficiencia pues si se llega a dar una contracción de la economía —como las muchas contracciones que ha habido en las últimas seis décadas—, caería automáticamente la asignación de recursos para la educación.

Por otro lado, si alguna ocasión cae el nivel de actividad económica, es muy probable que caiga el nivel total de gasto público. En ese momento, el gobierno de turno, sin importar su orientación ideológica, tendrá la enorme tentación de reducir el gasto en educación, incluso contraviniendo cualquier ley vigente.



Por lo tanto, la única manera de asegurar un gasto constante y predecible en cualquier sector social es crear ahorros fiscales en los años en que los ingresos sean altos y autorizar su gasto en los años de bajos ingresos. En otras palabras, es necesario crear y fomentar políticas anticíclicas.

La creación de políticas anticíclicas parte de un consenso que obligue al gobierno a no agotar los recursos fiscales en los momentos de abundancia, para que no tenga que realizar 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.

Dado que la mayor inestabilidad de los ingresos públicos proviene de la inestabilidad del precio del petróleo, lo ideal sería crear un fondo que se alimente con los recursos provenientes del petróleo, en los años en que el 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.

En conclusión, para garantizar una educación de calidad para todos los niños en Ecuador, es necesario hacer reformas que van más allá de lo fiscal y, al mismo tiempo, crear ahorros para que el gasto en educación no sea una víctima del próximo programa de ajuste que, según la información económica de las últimas seis décadas, llegará inexorablemente.

