



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



Propuestas para el
Pacto
social por
Educación

Carlos Marx Carrasco
Director del Servicio de
Rentas Internas (SRI).
Máster en Economía.



En casi todos los países latinoamericanos ha habido un importante incremento del gasto público en educación. La principal justificación de la ayuda pública a la educación surge de la preocupación por las consecuencias distributivas de una educación exclusivamente en manos del sector privado. Los recursos de los miembros de éste, en sus familias, se destinan en una buena proporción a la educación, pues se cree que una educación costosa ofrece mayores oportunidades en la vida. Frente a ella, hay una opinión cada vez más extendida de que estas oportunidades no deben depender de la riqueza de los padres del estudiante, sino que todos deberían tenerlas. La educación debe ser un derecho de los individuos y, por ende, una inversión permanente del Estado.

Sin embargo, llegar a la meta del 6% del PIB para destinarlo a la educación, parece inalcanzable. En este sentido, hay que preguntarse: ¿los problemas de calidad del gasto en educación, solo se pueden resolver con mayores ingresos? ¿Podemos hacer más desde nuestras posibilidades de inversión?

Para comenzar a contestarlas son necesarias otras preguntas y respuestas puntuales:



¿Qué reformas propondría en política fiscal y tributaria para ser consideradas en la nueva Carta Constitucional?

- Una mayor flexibilidad de la política tributaria. En una economía dolarizada y en un contexto de globalización, la única herramienta de política económica para atenuar los efectos de los **shocks** externos constituye la política fiscal. Sin embargo, en Ecuador, el manejo fiscal, tanto en el ámbito de los ingresos como en el gasto fiscal, está limitado por la normativa vigente que coarta el margen de maniobra del Ejecutivo y, por ende, la capacidad de actuación frente a factores exógenos, como la caída del precio internacional de los bienes de exportación, la devaluación de las monedas de los países vecinos, el fenómeno de El Niño, la salida de capitales, etcétera, que se traducen en un mayor desempleo.
- En la tabla que sigue se puede verificar que el 90% de los recursos destinados a la educación se utilizan para la remuneración de docentes. Si bien los docentes son importantes en el sistema educativo y su trabajo debe ser valorado adecuadamente, ninguna empresa o institución se sustenta y proyecta en el tiempo sin una adecuada inversión de sus recursos. En este sentido, se propone constitucionalizar una asignación presupuestaria para invertir en infraestructura, equipamiento educativo, Investigación y Desarrollo (I+D), equivalente al 3% del total de ingresos corrientes y de capital del Presupuesto General del Estado (sin incluir financiamiento).



Cuadro 2 Gastos de personal en educación Gobierno Central En millones de US dólares				
Año	Gasto personal	Otros gastos	Total	% Contra el total
2000	241	59	300	80%
2001	385	130	515	75%
2002	607	127	734	83%
2003	623	159	782	80%
2004	733	120	853	86%
2005	841	1120	953	88%
2006	930	135	1065	87%

- Una mejor definición del concepto de educación básica gratuita que garantice estándares de calidad a la población. No sirve garantizar la universalidad de la educación, si la inversión pública en dicho rubro no ofrece oportunidades verdaderas a sus beneficiarios. En el sistema de educación pública del Ecuador no existen exigencias ni incentivos, tanto para los docentes como para los alumnos. Si un docente no rinde en su trabajo, recibe su remuneración; si actualiza un contenido académico, recibe igual remuneración. Un estudiante puede iniciar la escuela y culminar la universidad sin haber sido exigido en sus estudios. El objetivo de calidad en el sistema educativo se consigue cambiando el concepto tradicional de burocracia en la docencia por un sistema de retribución que corresponda al desempeño del funcionario público y los resultados que logra en la formación de sus alumnos.



En concreto, ¿cuáles serían esas reformas clave?

- El proyecto de reforma del sistema educativo debe ser coordinado a nivel central y local. Los gobiernos locales tienen una mayor capacidad para diseñar los contenidos educativos conforme con los valores y las tradiciones de la población. En este sentido, se requiere a nivel de ley una mayor responsabilidad de los municipios en la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de la política educativa, y, en consecuencia, en la asignación adecuada de los recursos.
- Los niveles de evasión tributaria en el país, que bordean el 40% de la recaudación actual de impuestos y el 5% del PIB, reflejan los bajos niveles de cultura tributaria de sus agentes económicos. En este contexto, el pensum educativo nacional debe incorporar materias relacionadas con la tributación y el destino de los recursos fiscales, de tal manera que las nuevas generaciones sean parte del pacto fiscal y contribuyan a incrementar los recursos fiscales para financiar varios rubros del presupuesto, entre ellos la educación.

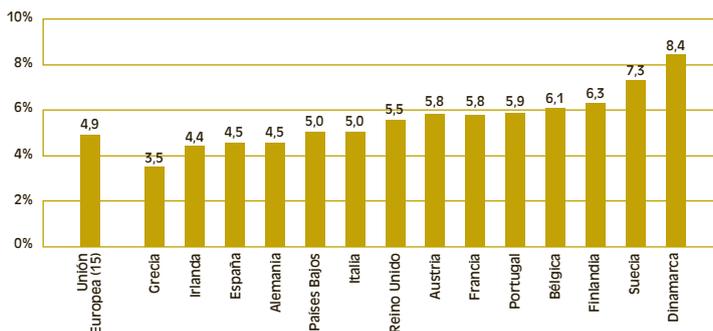


¿Cómo financiar el 6 y el 4% del PIB para educación y salud respectivamente, y la política de inclusión social?

Como se anotó anteriormente, la reforma al sistema educativo ecuatoriano no debe limitarse a la provisión de mayores recursos fiscales, si éstos no se invierten como demandan los hogares. Los incentivos y exigencias a docentes y estudiantes son un importante mecanismo para garantizar la calidad del sistema educativo.

Conforme al siguiente gráfico, son muy pocos los países europeos que, según el Inecse, mantienen una relación inversión en educación/PIB superior al 6%; mientras que es reconocida la calidad del servicio de educación pública en esos países.

Gráfico 4. Gasto público en educación como porcentaje del PIB en los países de la Unión Europea. 2001



Nota: En el gráfico los datos de Alemania, Austria, Dinamarca, Irlanda y Unión Europea (15 países) son del año 2000
Fuente: Inecse, Sistema Nacional de Indicadores de la educación 2004



Para generar recursos para la educación se recomienda:

Actualmente, la carga fiscal en el país es considerable, si se suma el 12% de impuestos internos, 3% de aportes a la Seguridad Social, 2% de aranceles; 1% de gobiernos locales y 5% de evasión⁵, alcanza un 23%.

Si en Ecuador registráramos el nivel promedio de evasión del 15% de los países desarrollados, contaríamos con un valor adicional de recaudación de \$ 1 375 millones, que permitirían financiar la brecha de la meta del Plan Decenal de la Educación. Para lograr esa meta de reducción de la evasión, la tarea no solo es de las administraciones tributarias (Servicio de Rentas Internas, Corporación Aduanera del Ecuador, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, gobiernos locales), sino de todas las instituciones del Estado, el sector privado y la sociedad en general, que deben comprometerse a un pacto fiscal por la educación, que no busque generar mayores recursos incrementando la carga fiscal, sino erradicando las prácticas de evasión y elusión de impuestos, entre otras, respaldando las acciones administrativas orientadas a sancionar a los evasores y contrabandistas.

5 Al sumar la relación entre la evasión y el PIB consideramos la **presión** fiscal que deberían pagar los contribuyentes conforme con la ley vigente.



El endeudamiento del Estado representa en la proforma de 2008 alrededor de \$ 1000 millones, que equivalen al 2,3% del PIB. Por su parte, el gasto en defensa representa alrededor de \$ 900 millones, equivalentes al 2% del PIB. Estos recursos, con un manejo adecuado, pueden reducirse en el tiempo y, con ello, propiciar mayores recursos que se orienten a financiar la educación pública.

Como señala Mariana Aylwin, ex ministra de Educación de Chile: **“La educación es un factor clave para la competitividad y es un motor clave para la equidad”**.