



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**



Neoliberalismo  
Estado  
y educación

---

**Pablo Dávalos**

Ex viceministro de Economía. Investigador del CLACSO y asesor de la CONAIE. Profesor universitario. Economista.



La educación y la salud deben ser consideradas como grandes procesos sociales inscritos al interior de un campo de confrontaciones que señalan la manera en que las sociedades definen sus horizontes de posibilidades de largo plazo y sus estrategias de futuro. En ese sentido, y como procesos sociales, en Ecuador, la educación y la salud han sido parte de las profundas transformaciones provocadas por el neoliberalismo y las políticas de ajuste estructural. Desde el primer paquete de ajuste macrofiscal de 1983 hasta la más reciente Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI), suscrita por el gobierno de Lucio Gutiérrez, en febrero de 2003, los dos sectores se convirtieron en los pivotes sobre los cuales se estructuró el ajuste macrofiscal y, por tanto, absorbieron la mayor parte del peso de las reformas neoliberales. Fue tan importante ese peso que incluso el Banco Mundial debió generar algunas iniciativas, como el Pacto Fiscal, para defender en algo a la educación y la salud de la dureza de ese ajuste.

La imposición de las políticas de ajuste macrofiscal, y luego las políticas públicas de desmantelamiento estatal, bajo la cobertura de la reforma estructural del Banco Mundial, no solo cambiaron los ejes de la asignación de recursos sino posicionaron el discurso de la estabilización y la disciplina



fiscal como ejes rectores en la estructuración de la política fiscal. Éstas se posicionaron al interior de la sociedad como un deber-ser de la política fiscal, de tal manera que independientemente del color político del gobierno de turno, éste habría de seguir de manera inexorable las recomendaciones establecidas por el FMI y el Banco Mundial en materia de estabilización y disciplina fiscal.

El FMI generó un marco teórico que hacía depender los problemas inflacionarios de la estructura del gasto público. Esta relación, que nada tiene que ver con la realidad, se asumió, y se asume aún, como una verdad inexorable. En efecto, el FMI desarrolló un esquema teórico-conceptual que vinculaba los problemas inflacionarios de las economías con el conjunto del sistema mundo capitalista. Según este esquema, denominado “enfoque monetario en balanza de pagos”, el FMI asumía que la inflación se convertía en el fenómeno económico que más distorsiones provocaba al interior de una economía, porque demostraba la existencia de desequilibrios y propuso para corregirlas rígidas medidas de austeridad fiscal, entre ellas el control de la denominada “absorción interna”, considerando a la absorción como la capacidad de consumo e inversión de una sociedad en un tiempo determinado. Según el FMI, la inflación no era consecuencia lógica de la deriva especulativa del sistema mundo capitalista, sino del excesivo gasto de una sociedad determinada. De un fenómeno económico inherente a las lógicas financieras y especulativas del sistema mundo, el FMI transforma a la inflación en un fenómeno político que depende del gasto estatal.



Efectivamente, las políticas de ajuste macrofiscal del FMI acusaron al exceso de consumo e inversión internas como causantes de los graves problemas inflacionarios y propusieron estrictas medidas fiscales tendientes a controlar el presupuesto público para evitar las “presiones inflacionarias”. De esta manera, de todos los instrumentos económicos existentes, el FMI se concentró en los presupuestos fiscales y, en especial, los gastos en inversión social, en educación y en salud. Según la misma lógica del FMI:

“Por lo general, es más fácil reducir la absorción que aumentar la producción (...) En muchos casos el sector estatal o, en términos más amplios, el sector público, es la fuente del exceso de demanda interna, y el modo más directo de reducir esta demanda es mediante una combinación de una reducción del gasto del sector público y un aumento del ingreso fiscal” (FMI: 1986, 11).

Esto generó un uso estratégico del presupuesto público que alteró de manera radical su estructura tanto de ingresos como de gastos. En efecto, el presupuesto público se convirtió en el objeto privilegiado de la intervención neocolonial del FMI, que incluso destinó misiones especiales que controlaban la ejecución presupuestaria in situ. La elaboración de la pro forma presupuestaria demostraría aquellas relaciones de poder impuestas desde el FMI y el Banco Mundial. De una estructura impositiva progresiva en la que la Dirección General de Rentas dependía del Ministerio de Finanzas y mantenía un control financiero estricto sobre las grandes empresas, se pasó a una entidad separada del Ministerio de Finanzas, dependiente de manera directa del poder ejecutivo y cuya atención fundamental era el



pequeño contribuyente, y la captación de impuestos regresivos. En el transcurso de pocos años, la estructura tributaria cambió su centro de gravedad del control a las empresas al control y persecución a los pequeños contribuyentes. Esto fue correlativo a incrementos en impuestos regresivos como el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

La estabilidad y la disciplina fiscal generaron comportamientos estratégicos de los actores políticos que buscaron la forma de defenderse de la estabilización y la disciplina fiscal. Para lograr los acuerdos políticos indispensables que hagan pertinente el ajuste macrofiscal, los denominados “policy makers” neoliberales cedieron espacios de poder a las presiones clientelares y patrimoniales que se ejercían sobre el presupuesto público. Ello generó la presencia de los mecanismos de preasignaciones, los fondos de estabilización separados de la contabilidad nacional y las reglas de gasto fiscal. Sin embargo, ni el sector de la educación, menos aún el de la salud, pudieron defenderse de la visión estabilizadora y de disciplina fiscal. Ni las preasignaciones ni los fondos especiales protegían el deterioro del gasto y la inversión en el sector de la educación y la salud.

El choque sobre estos sectores fue inmediato y de características abrumadoras; habida cuenta de que los sistemas educativo y de salud estaban siendo construidos sobre una figura de un Estado proactivo y benefactor, la desarticulación de las políticas estatales produjo un brusco descenso en los indicadores de calidad de vida. Ecuador retrocedió en sus indicadores sociales. Estaba en juego la transformación de un modelo de desarrollo sustentado en la capacidad del Estado para



generar políticas públicas y utilizar el excedente económico en función de prioridades nacionales, hacia un modelo en el que los mecanismos de mercado se convertían en los únicos asignadores de recursos.

El Estado había realizado fuertes inversiones en infraestructura educativa, contrataba docentes, se hacía cargo de los gastos operacionales del sector educativo, y las universidades, que en su mayor parte eran públicas, tenían financiamiento público para la investigación. Luego de la reforma de Córdoba, en América Latina, el Estado reconocía la autonomía universitaria, y la consideraba una de las instituciones claves en su estrategia de desarrollo, de ahí que haya existido una relación entre desarrollo, Estado y universidad. De hecho, los cuadros que dirigían los procesos de desarrollo se habían formado al interior de esta matriz.

Sin embargo, el ajuste estructural golpea con fuerza al sector educativo en general y a las universidades en particular. En las estrategias del ajuste estructural, la visión del desarrollo como una compleja interrelación entre el sector público y privado cede el paso a las nociones de crecimiento económico y ésta es una tarea que debe resolverse al interior de la lógica de los mercados, en la cual el Estado solo puede cumplir el rol de garante de los derechos de propiedad, vale decir, el modelo neoliberal únicamente permite el rol pasivo del Estado como una garantía de seguridad jurídica a la inversión privada y al cumplimiento de los contratos, esto es, solo puede ser un Estado de derecho.



En el país, las protestas en contra del ajuste estructural y el desmantelamiento de la infraestructura pública en el sector educativo se convierten en prácticas recurrentes, empero de ello, la figura de Estado que se está construyendo, el Estado de derecho, no admite la protesta social y cierra los canales institucionales que puedan ayudar a resolver los problemas del sector educativo. El Estado de derecho sataniza y criminaliza los sindicatos públicos y persigue las disidencias al modelo neoliberal.

De todos los problemas que afectan al sector educativo, empieza a cobrar fuerza aquel del financiamiento al sector de la educación como el más importante. En virtud de que no existen recursos para el pago de docentes, para el mantenimiento y creación de nueva infraestructura educativa, y los fondos para investigación empiezan a escasear, las prioridades se trasladan hacia la defensa del financiamiento al sector educativo. Si bien existen preocupaciones sobre los contenidos de la educación, la cobertura o las formas pedagógicas, el debate central está en el financiamiento al sector educativo.

De otra parte, la figura del Estado de derecho, que es correlativo al retorno a la democracia, es el ámbito ideal para el surgimiento de múltiples iniciativas privadas que compensan la disminución del presupuesto fiscal para el sector educativo y crean espacios privados de educación, investigación y formación académica y pedagógica. Conforme se reduce el financiamiento público al sector educativo, se abre el espacio para su virtual privatización y empiezan a pulular centros educativos, institutos pedagógicos y universidades privadas,



amparadas por una legislación y políticas públicas que hacen de la educación un negocio y una oportunidad empresarial. Es la respuesta del mercado a la crisis provocada por el modelo de ajuste macrofiscal del FMI.

El sector educativo y la universidad, al parecer, entran en un camino sin retorno; en ese contexto se inscribe como divisa la lucha por la educación como un derecho básico y fundamental, tratando de atenuar el costo fiscal sobre el sector educativo, y de provocar una sensibilidad social sobre la responsabilidad pública en el financiamiento al sector educativo. Son los últimos territorios que aún quedan en la disputa con el modelo neoliberal que se consolida en la región y en el país.

La privatización no es solo la transferencia de las competencias educativas al sector privado, sino también la apertura de un espacio de imaginarios sociales en los que las nociones de competencia interindividual, eficiencia, racionalidad y costo-beneficio se inscriben en la educación como un deber-ser social. En ese espacio de imaginarios sociales, el neoliberalismo no tiene contrapuntos ni contradictores. En la lógica neoliberal, el sector privado aparece como más eficiente, más moderno y con mayores oportunidades de empleo y de libre empresa. El neoliberalismo gana la partida al sector educativo público en el ámbito de los imaginarios sociales y posibilita la consolidación del modelo como un deber-ser social. La educación termina, de esta manera, convirtiéndose en uno de los mecanismos más importantes de legitimación social y política del modelo neoliberal.



Para la década de los noventa, el sector de la educación y la universidad pública, están prácticamente desmantelados. Los recursos existentes, en el mejor de los casos, apenas alcanzan para mantener la paga de la plantilla de maestros y los gastos operacionales del sector. El Estado ha renunciado a crear nuevas partidas presupuestarias para docentes, y el presupuesto de investigación y operación para las universidades públicas debe disputarse con otras instituciones estatales que también adolecen de escasez de recursos.

En este escenario, las multilaterales del desarrollo, en lo fundamental el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, generan marcos conceptuales, propuestas y proyectos para ayudar al sector de la educación a resolver sus problemas por la vía de la desregulación y la privatización, en un entorno cada vez más hostil para el gasto público en el sector social. Estas multilaterales tratan de transferir las capacidades regulatorias que aún mantienen el Estado hacia el sector privado. Para ello crean redes de educación, proyectos educativos y estrategias en políticas públicas, que debilitan aún más la capacidad de rectoría, supervisión, control y regulación que tiene el Estado sobre el sector educativo.

El debate sobre los contenidos que debe tener la educación ahora se inscriben al interior de las coordenadas de los paradigmas del individualismo, la eficiencia, las competencias, la funcionalidad, las destrezas, etc., que son parte de las nociones de sentido derivadas del neoliberalismo. La educación gira en torno al centro de gravedad del mercado. Los criterios del



regulador público para la aprobación de carreras universitarias, universidades o programas de posgrado son criterios de mercado. Lo que se exige no es una coherente propuesta teórica y epistémica, sino un consistente plan de negocios.

El sector público educativo se debate entre las exigencias de la escasez de recursos y la necesidad de ponerse a tono con los tiempos neoliberales. Al interior de este sector, los sindicatos priorizan la lucha por el salario y la estabilidad, y producen un vacío sobre el debate de los contenidos que debe asumir la educación, que, en términos generales, es asumido desde las multilaterales del desarrollo. La lucha por la educación reclama su financiamiento, plantea sus propuestas de contenidos, pero, paradójicamente y a su pesar, está inscrita al interior de las coordenadas del neoliberalismo. De manera contradictoria, al convertirse en disidencia del modelo, termina por legitimarlo porque lo reconoce como parte de los posibles históricos.

## **El financiamiento al sector educación**

El problema político inherente a las demandas de financiamiento a los sectores de la educación y la salud es que pueden generar falsas expectativas o reemplazar la necesidad de crear políticas públicas de largo plazo y la opción de un modelo alternativo de crecimiento y desarrollo, por placebos. El criterio de que el Estado deba designar un porcentaje determinado



del PIB al sector educativo da cuenta de la preeminencia del modelo neoliberal, y de que las nociones de estabilización de las políticas públicas aún son predominantes. El financiamiento de la educación y 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 debe asumir la educación y la salud, sobre todo en sociedades tan diversas como la ecuatoriana.

Si existe una virtud del modelo neoliberal, de las políticas de ajuste del FMI, es que lograron posicionar con tal fuerza el concepto de estabilización de la economía que actualmente es muy difícil salir de él. Se trata de un concepto que vincula la economía nacional al sistema mundo capitalista. Así, el concepto de estabilización económica se vinculó tan eficientemente con aquel de la inversión, tanto local como extranjera, y éste con el pago del servicio de la deuda externa, que se piensa que la suspensión de pagos de la deuda externa o su eventual moratoria atenta de manera directa a la inversión, y ésta, por vía de mediaciones y mecanismos aún no muy claros, provocaría desinversión, crisis e inflación, lo que amerita la intervención de las políticas públicas como estabilizadoras de la inflación y restauradoras de los equilibrios del mercado. Estos conceptos se han convertido en artículos de fe y en doxa de la política económica.

Para el efecto, se han inventado indicadores que, aunque no son macroeconómicos, tienen más fuerza que la macroeconomía y dan cuenta del poder real del capital financiero mundial sobre los Estados y las políticas públicas: el indicador por excelencia de esta situación es el “riesgo-país”. Es uno de los



indicadores económicos más curiosos porque sus metodologías de construcción son secretas y dependen de las bancas de inversión mundial. Gracias a este indicador se vinculan en un solo proceso: políticas públicas, pago de la deuda externa, inversión extranjera e inflación.

Ahora bien, no se pueden generar políticas de financiamiento a los sectores de la educación y la salud, si previamente no se resuelven el sentido que deben tener las políticas públicas, sobre todo las económicas, por tanto es necesario realizar una desconexión entre las demandas de la acumulación especulativa mundial y las políticas públicas nacionales. Una primera prioridad, las políticas públicas deben abandonar el sentido de la estabilización y recuperar la visión de largo plazo. Una segunda prioridad, se debe abandonar la idea de que el crecimiento económico por la vía de los mercados puede resolver por sí solo los problemas de la regulación social y de la asignación de recursos. Una tercera prioridad es la reconstrucción del sentido de lo público y de las solidaridades sociales para generar políticas públicas.

Para diseñar una política pública de financiamiento a la educación y la salud, que sea consistente, durable y coherente en el largo plazo, es fundamental salir de la visión de los mercados como asignadores óptimos y de la estabilización como dispositivo de regulación del gasto fiscal; salir de la visión de la estabilización macrofiscal y los fondos de ahorro a largo plazo, y abandonar la idea de la disciplina fiscal como regulador de la inflación.



En efecto, mientras exista la visión de la estabilización como principio epistémico que otorga condiciones de validez y posibilidad a las políticas públicas, en especial a las fiscales, toda iniciativa de financiamiento al sector de la educación y la salud se convierte en una contradictio in adjectio, vale decir, una contradicción en los términos, porque la estabilización acusa, por definición, al gasto fiscal de ejercer presiones inflacionarias y, por tanto, tratará de acotar las posibilidades reales que tenga la expansión del presupuesto fiscal.

Una preasignación de impuestos regresivos, un fondo contracíclico o cualquier otro mecanismo que intente generar rentas duraderas a los sectores de la educación y la 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 de estas iniciativas. Por ejemplo, en el supuesto de que se preasignen recursos del IVA a los sectores educación y salud, estos recursos adicionales presionarían a las reglas macrofiscales que, a su vez, la ejercerían sobre el déficit-superávit fiscal primario, que emitiría una señal inmediata sobre el riesgo-país, ello se trasladaría por la vía de los bonos de la deuda externa y la arquitectura del sistema financiero privado hacia las tasas de interés internas, que a su vez distorsionarían el sistema de precios, la inversión y el empleo: la estabilidad se vería afectada y habría necesidad de mecanismos correctores para asegurar nuevamente la estabilidad macroeconómica.



Las reglas macrofiscales no están hechas para asegurar una asignación eficiente y equitativa de recursos, sino para generar señales inmediatas a los mercados mundiales de capitales financieros sobre el uso del presupuesto fiscal que hace un gobierno. Estas reglas son el filtro previo para conocer el déficit-superávit fiscal primario y con ello la posibilidad real que tendría el país de cumplir con el pago de la deuda externa. Antes de que un gobierno determinado intente cambiar las reglas de juego del sentido de la política fiscal, los mercados financieros mundiales ya han sancionado y definido los límites y alcances reales de esas intenciones gubernamentales. Las reglas macrofiscales son parte de un diseño institucional, jurídico y político muy complejo en el que las decisiones fundamentales sobre la economía, el modelo de desarrollo y el sentido de las políticas públicas ya están trazadas de antemano, y se convierten en las reglas de juego de la sociedad; el Estado, de su parte, solo debe respetar y hacer respetar el cumplimiento de esas reglas de juego, que en realidad se convierten en derechos, por ello el Estado debe convertirse en un Estado social de derecho. La cancha está trazada. Las reglas de juego están definidas. La discusión posible solo tiene espacio para los detalles no para los contenidos.

Por ello, si se crean opciones presupuestarias para el financiamiento en los sectores de la educación y la salud, los mecanismos estabilizadores existentes harían que el supuesto gasto excesivo en educación y salud que se haya generado por la aprobación de preasignaciones o por la creación de un fondo contracíclico actúen de manera inmediata corrigiendo las distorsiones provocadas por estas preasignaciones o estos fondos contracíclicos, y reduzcan los gastos de inversión



en otros sectores, o incluso en los mismos sectores. No solo ello, sino que habida cuenta de que la preasignación creada constituye una fuente sostenible en el largo plazo, esto podría convertirse en el mejor pretexto para eliminar definitivamente del presupuesto fiscal gastos permanentes en infraestructura o de operación para los sectores de la educación y la salud, debilitándolos aún más. El resultado sería que el Estado respeta las reglas macrofiscales, que se cumplen con las metas de superávit fiscal primario, con ello no existirían presiones inflacionarias, y que los sectores de la educación y la salud no se han integrado de manera coherente con una estrategia de desarrollo.

Podría argüirse que estas preasignaciones o estos fondos contracíclicos son mecanismos compensatorios a la necesidad de alcanzar un baremo de gasto-inversión con relación al PIB, y que las presiones inflacionarias no son determinantes, ya que el baremo es un estándar o un promedio con los países de la región que tienen niveles de inflación aceptables, y cuya relación ingreso-gasto ya ha sido definida por la pro forma fiscal. Sin embargo, se sigue razonando al interior de las coordenadas del pensamiento neoliberal y la estabilización, porque el baremo que se haya definido (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 define una necesidad de financiamiento sin haber definido previamente un horizonte de largo plazo para el país. En otras palabras, no se puede establecer un baremo de gasto para un sector determinado sin que previamente se haya diseñado un



modelo de crecimiento y desarrollo por fuera de la visión de la estabilización y el neoliberalismo. No se puede luchar por el financiamiento a la educación o la salud, sin hacerlo al mismo tiempo por la eliminación de la precarización laboral, por la necesidad de suspender el pago de la deuda externa, etc., es decir, por un nuevo modelo de desarrollo.

Por ello, es necesario comprender que la visión de la estabilización abarca un conjunto de leyes, reglamentos y disposiciones, en las que la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (LOREYTF), que define las reglas macrofiscales, es solo un dispositivo más al interior de otros que harán virtualmente imposible la creación de un modelo alternativo de desarrollo y, por tanto, un financiamiento a los sectores de la educación y la salud que no implique desfinanciar a otros sectores.

Por esta razón se propone que una de las primeras decisiones con respecto a la búsqueda de mecanismos de financiamiento sostenibles en el largo plazo para los sectores de educación y salud sea el abandono definitivo de la visión de la estabilización, y, en consecuencia, la revisión de todos los marcos jurídicos aprobados 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. La supresión de los dispositivos estabilizadores, contenidos en todas estas leyes, sería el primer paso para repensar el rol de la educación y la salud al interior de un nuevo modelo de desarrollo.

Un siguiente paso estaría en la vinculación de la educación y la salud con una estrategia global de desarrollo bajo condiciones de sustentabilidad, equidad, solidaridad intergeneracional, interculturalidad y plurinacionalidad. Sin embargo, para poder vincular a la educación y a la salud en un horizonte de desarrollo de largo plazo, es fundamental abandonar definitivamente los criterios que priorizan a los mercados como eficientes asignadores de recursos y eficaces reguladores sociales.

No se puede crear una política pública sostenible a largo plazo que posibilite un financiamiento integral al sistema educativo y de salud, si previamente no se han desarmado los marcos jurídicos, políticos e institucionales que transfieren a los mecanismos de mercado la sanción y la capacidad de arbitraje sobre las decisiones de las políticas públicas.

La noción de mercado es incompatible a largo plazo con la recuperación del sentido de lo público. La lógica del mercado, por definición, es individualista, egoísta y busca maximizar sus funciones de utilidad en conformidad con las necesidades, deseos y requerimientos de individuos que han roto sus solidaridades con la sociedad y que ven en otras personas sus competidores; por tanto, en la lógica del mercado no existe la posibilidad epistemológica de pensar lo social, y por



tanto lo solidario, lo equitativo y lo redistributivo; mientras no exista esa posibilidad de pensar lo solidario desde el mercado, las políticas públicas no podrán restaurar el principio de solidaridad social. Mercado y solidaridad se revelan como antinómicas y antitéticas.

Si las lógicas del mercado son predominantes, entonces las políticas públicas deben atravesar esas lógicas, imbricarse en ellas y a la larga convertirse en un mecanismo de legitimación y sustento social, es por ello que el concepto del Estado social de derecho es tan caro al neoliberalismo, porque una figura como ésta no compite con las lógicas de mercado, sino que las sostiene y les otorga estructura y validez jurídica.

Las lógicas de mercado son de corto plazo, se toman en función de preferencias individualizadas y con opciones de satisfacción egoísta, y fragmentan el sentido de lo social, de lo comunitario y de lo solidario. En las lógicas del mercado, la educación y la salud se convierten en un negocio definido bajo los parámetros costo-beneficio. Al integrarse a la lógica costo-beneficio, la educación y la salud se integran en un marco social en el que las decisiones pasan por el sistema de precios, y los precios en las sociedades de mercado capitalista generan rivalidades y exclusión.

En esa lógica, la “mejor” educación y la “mejor” salud se definen en función del precio y no de su función social. Aquellos que pueden pagar por un “mejor” servicio en salud y en educación tendrían mejores oportunidades que aquellos que no pueden hacerlo. Para los sectores sociales que están por



fuera de las consideraciones de mercado existirían la educación y la salud públicas, que al ser, supuestamente sin precios de entrada, no tendrían la misma calidad que aquellas que tienen precios de entrada. Entonces, en la lógica de los mercados, por definición, la educación privada tendría parámetros de calidad mejores que la educación pública, y ambas están desvinculadas de cualquier visión de desarrollo y de un horizonte de largo plazo.

Las posibilidades de desarrollo en la lógica de los mercados no son sociales sino individuales. Aquellas personas que pudieron pagar para tener acceso a sistemas de educación y de salud de mayor calidad, tendrán mayores oportunidades sociales que aquellas que no tuvieron otra opción que el sector público. Lo público adquiere un sentido compensatorio para lo privado. Lo público no puede rivalizar con lo privado. Lo público no puede poseer los estándares de calidad y eficiencia que lo privado, y de hecho está condenado al fracaso. Por ello el Estado, en esta visión neoliberal, debe vigilar la calidad del gasto, de tal manera que el gasto que tiene un sentido compensatorio, en el ámbito de la educación y la salud, pueda tener un máximo rendimiento y un máximo nivel de eficacia para lograr niveles que se acerquen a aquellos de lo privado, no para competir con él, sino para cederle espacios sociales. A mejor calidad del gasto en el sector social, más espacios tiene el sector público, porque la calidad del gasto está asociada a su progresiva y paulatina disminución.



Ahora bien, para crear una política coherente de financiamiento a los sectores de la educación y la salud, además de abandonar la visión de la estabilización, es necesario abandonar la visión de los mercados como asignadores óptimos y como espacios de máxima eficiencia en el uso de recursos, y visualizarlos como son: espacios de lucro en el que se sacrifican los costos para maximizar el beneficio y en el que no existe una lógica de solidaridad, de equidad y de largo plazo. Un espacio privado que tomando en cuenta el momento actual tiene legitimidad, pero sus parámetros no pueden constituir bajo ningún concepto un deber-ser social.

Se trata, entonces, de cambiar las reglas de juego en dos sectores claves de la sociedad: la educación y la salud, en los cuales el Estado tiene que recuperar el sentido de rectoría y el financiamiento tiene que involucrarse no solo con un sentido paternalista de universalización, cobertura, acceso, permanencia, sino con un sentido de recuperación de la solidaridad, la justicia, la equidad, la calidad y el largo plazo. El financiamiento a los sectores de la educación y la salud debe ser para algo más que para la universalización o la cobertura, tienen que servir para construir un sistema educativo y un sistema de salud integrales, coherentes con la visión de largo plazo de la sociedad, solidarios y con los más altos parámetros de calidad, y con un sentido de justicia social, equidad redistributiva, interculturalidad y plurinacionalidad.



Lo público no puede rivalizar con lo privado porque lo público representa el interés de todos mientras que lo privado está condicionado por la lógica costo-beneficio. El financiamiento de lo público no puede circunscribirse a un baremo determinado sobre el PIB sino a una estrategia global, coherente e integral de desarrollo con equidad, interculturalidad y plurinacionalidad. La sociedad en su conjunto debe comprender que si no apuesta por construir sólidos sistemas de educación y de salud, desde sus propios recursos y sus propias posibilidades, no tendrá opciones a futuro. La sociedad debe comprender que lo privado puede ser un mecanismo compensatorio, transitorio y provisional, mientras se construye el sistema público para los sectores educativo y de salud.

En la construcción de este horizonte de largo plazo, la educación se convierte nuevamente en el motor del crecimiento y el desarrollo porque es la plataforma desde la cual se puede generar investigación para el desarrollo (I +D). Esto implicaría una revisión profunda de la manera en que la sociedad concibe a la educación. Así, por ejemplo, el gasto fiscal que se hace en docentes e infraestructura no puede ser asumido como gasto corriente sino como inversión. Y los salarios de docentes se inscriben en una carrera pedagógica en la que la sociedad premia su esfuerzo, su dedicación y su compromiso. Al ser definidas de esta manera las prioridades en educación, deben constar en la pro forma de gasto y de inversión los requerimientos del sector para contar con educación y salud



de alto nivel, de la mayor cobertura posible y con la mejor calidad. Esto implica crear mecanismos para la carrera pedagógica, la carrera sanitaria, como premisas para una base científico-tecnológica nacional. El financiamiento de ambas carreras no debe hacerse bajo los baremos de un porcentaje del PIB, sino en función de las necesidades de largo plazo del país. De igual manera con la inversión en infraestructura en ambos sectores.

Una tercera prioridad es la de reconstruir el sentido de lo público como el interés de todos. Para ello es indispensable vincular lo público con un sentido de solidaridad intergeneracional, de género y de interculturalidad. Para esta prioridad es indispensable abandonar 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, porque sus parámetros no deben estar inscritos en la lógica costo-beneficio, sino en la lógica de la solidaridad y el largo plazo. Por ello, hay que abandonar los criterios de “calidad de gasto”, porque en la educación y la salud los parámetros que guían el gasto-inversión están en el largo plazo, son sociales, tienen carácter compensatorio y están inscritos en las lógicas de la solidaridad. En ese sentido, 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. De otra parte, es necesario que se recupere el rol de rectoría pública y empezar a constreñir, acotar y recuperar los espacios en educación y salud que fueron cedidos a la iniciativa privada. Lo privado debe ser complementario a lo público, no al revés.

Todas estas iniciativas implican un cambio del modelo económico-social. Ecuador ha atravesado por todas las modalidades del ajuste macrofiscal y de la reforma estructural, hasta el extremo de perder su moneda y pasar a la dolarización de la economía. La persistencia del modelo neoliberal en Ecuador ha demostrado su incapacidad de resolver los problemas sociales y más bien los ha agravado. La concentración del ingreso, la corrupción y la pérdida de solidaridad social han generado un ambiente de desconfianza, anomia y pérdida de referentes. Empero de ello, Ecuador ha confiado en las nuevas propuestas políticas que le proponen salir de la larga noche neoliberal y recuperar nuevamente el sentido de lo público. La lucha por el financiamiento a la educación y la salud se inscribe en esta necesidad de cambiar urgentemente de modelo económico-social.

