



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



LOS **fondos**
están **ahí**

Walter Spurrier Baquerizo

Analista y editorialista económico.

Asesor de instituciones y empresas.

Máster en Ciencias Políticas.



La solución fácil al problema del financiamiento de la educación no existe. Hay que entender este problema en el contexto de la economía política ecuatoriana.

No sería realista proponer un nuevo impuesto, o un recargo a uno de los impuestos existentes, destinando el nuevo ingreso a la educación. Eso iría contra la concepción del gobierno de cuál debe ser el manejo fiscal, además se acaba de aprobar una reforma tributaria, por lo que crear un nuevo impuesto sería inoportuno.

La política tributaria del gobierno actual parte del principio de que es más eficiente contar con todos los recursos públicos en una cuenta única, y asignarlos cada año de acuerdo a prioridades, que pueden cambiar.

La reforma tributaria que el presidente hizo aprobar por la Asamblea Constituyente tiene como uno de sus aspectos centrales eliminar las preasignaciones. Incluso se eliminó el ICE al consumo telefónico, por tratarse de fondos preasignados. El deporte y las empresas de agua potable, que se beneficiaban de esa preasignación, recibirán dinero directamente de la caja fiscal.



No es un problema la falta de recursos fiscales. El Estado, hoy más que nunca, tiene dinero para gastar e invertir según sus prioridades.

El gobierno del presidente Correa vive un buen momento fiscal por:

- El aumento del precio del petróleo y las medidas adoptadas que redundan en un reparto más favorable para el Estado de los ingresos que perciben las operadoras privadas.

El precio del petróleo ecuatoriano que en 2005 promedió \$ 41/barril, hoy está al doble —última lectura, \$ 85,46/barril—. Además, en 2006 se declaró caducado el contrato de Occidental Petroleum, revirtiendo todos sus activos y su rendimiento, sin costo, al Estado, y se aprobó una ley determinando la participación del Estado en el incremento de los ingresos de las compañías petroleras como consecuencia del alza de precios, que se ha reglamentado en el sentido que el 99% de esos ingresos van a él.

- La nueva ley tributaria, que tiene medidas que redundarán en un ingreso sustancial del impuesto a la renta pagado por las sociedades.

El meollo del asunto es cuáles son las prioridades de gasto del gobierno.



Combustibles y educación

El año pasado (2007, NE) el gobierno dispuso de algo más de 112 millones de barriles de crudo, tanto por la producción de Petroecuador como del crudo que recibe la empresa estatal de la producción de las empresas privadas. El que se exportó comandó un precio promedio de \$ 60 el barril. Por lo que la producción en manos del Estado, en 2007, tuvo un valor aproximado de \$ 6 700 millones. Este valor no incluye la participación en los ingresos de las empresas petroleras.

De esos \$ 6 700 millones, por lo menos \$ 3 000 millones se destinaron a subsidiar el consumo de energía; mientras el presupuesto inicial del Ministerio de Educación para 2007 fue de \$ 1 331 millones; el gasto real habría sido de \$ 1 397 millones –codificado que se reporta en la pro forma del año 2008.

Para el año 2008 está previsto un incremento en la producción petrolera. Pero aun si la producción fuese igual a la de 2007, al precio que tendría el crudo –probablemente alrededor de \$ 79/barril–, el petróleo de libre disposición del Estado alcanzaría un valor aproximado de \$ 8 900 millones. El subsidio al consumo de hidrocarburos –diferencia entre lo recaudado y el costo de oportunidad– estaría en alrededor de \$ 4 000 millones. El presupuesto del Ministerio de Educación para 2008 es de \$ 1 507 millones.



¿Es mejor destinar más del doble de los recursos fiscales a subsidiar los combustibles, que a la educación primaria y secundaria?

En un estudio con datos de diversos países, José de Gregorio de la Universidad de Chile y Jong-Wha Lee de la Universidad de Corea determinaron que “los resultados indican que factores educativos –mayor escolarización y una distribución más equitativa de la educación– desempeñan un papel significativo en tornar más equitativa la distribución de los ingresos”.

Otros factores pesan, por supuesto:

“En América Latina, que tiene un coeficiente Gini 0,096 superior al promedio, 0,005 de esta diferencia se la atribuye a la diferencia en factores educativos, 0,032 a la diferencia en ingresos y 0,005 a la diferencia en gasto social”.

¿No es acaso la principal meta del gobierno actual reducir las diferencias en el ingreso?

Asegurar el financiamiento de la educación pasa por un acuerdo nacional, que determine cuál es el destino que se va a dar a los fondos públicos.

Hoy las cuentas fiscales ocultan el subsidio a los combustibles, al contabilizarse las cifras de ingresos petroleros netos, esto es, sin asentar para que sea visible a todos los ojos que el subsidio en combustible es un gasto; a diferencia de lo que se hace con el subsidio del bono de desarrollo humano que sí se incluye en el presupuesto.



En un estudio del año 2004, la Cepal sugiere:

“En términos generales se puede plantear la conveniencia de que se establezcan acuerdos políticos amplios que permitan que las recaudaciones adicionales, como porcentaje del PIB, se destinen preferencialmente a educación al menos durante el lapso requerido para cerrar las brechas y alcanzar las metas educativas a las que los países se han comprometido” (pág. 50).

Un primer punto del acuerdo podría ser, por ejemplo, una reducción del subsidio de los combustibles –aproximación al costo de oportunidad– de 10%, y destinar esos fondos a proyectos específicos de inversión educativa, hasta que se realice. Ingresos posteriores revertirían a la cuenta única, por lo que no habría preasignación. En 2008, esto podría generar \$ 400 millones.

Otras fuentes adicionales de ingresos que deberían considerarse son:

Deuda externa

Canje de deuda por educación. La Cepal menciona la siguiente iniciativa:

“Incluir una cláusula en la negociación de esta deuda para canjear parte de los servicios por expansión de la cobertura de educación básica. El precedente en esta materia es el canje de deuda por naturaleza para proteger el medio ambiente” (pág. 54).



Los proyectos educativos podrían incluirse entre los susceptibles de canje por deuda con los países del Club de París. El mecanismo sería montar proyectos apoyados o administrados por países acreedores, pagados por el gobierno nacional, a cargo de fondos presupuestados para la amortización de la deuda con dichos países. Quizás podría armarse un acuerdo marco con la Unión Europea.

Bono de desarrollo humano

El bono de desarrollo humano no debe ser “gratis”. Debe ser el resultado del pacto entre el Estado, que reconoce su deber de solidarizarse con quienes menos tienen, y de éstos, de hacer su parte para que sus hijos tengan un futuro mejor. Las madres que reciban el bono deben poder certificar que sus hijos de edad escolar asisten a la escuela de manera regular.

Con esta modalidad, los recursos que se destinan al Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) para desembolsar el bono, apuntarían al sistema educativo. Como señala la Cepal:

“Recientemente se han puesto en marcha programas de transferencia directa a las familias de bajos recursos con hijos en edad escolar, a fin de evitar el retiro de los niños de la escuela por los costos de oportunidad que entraña, o por los costos adicionales que supone el transporte y la adquisición



de materiales. Estos subsidios monetarios directos suelen implicar considerables recursos, dado que cubren grupos poblacionales significativos; pero al mismo tiempo permiten un ahorro considerable en términos de eficiencia del sistema, por su impacto positivo en la retención y progresión educativa de los beneficiarios” (pág. 46).

Donaciones

La Cepal también menciona la concesión de beneficios tributarios a las donaciones y observa:

“Dado que las donaciones que realizan empresas y personas son sensibles a su costo, la vía más práctica que tienen los Estados para afectar los precios de las donaciones es a través del sistema tributario mediante incentivos” (pág. 50).

El gobierno se opone a la donación del 25% del impuesto a la renta. Se debería reconsiderar esta oposición, y más bien establecer un procedimiento más estricto para gozar del beneficio. Por lo menos, debería permitírsele en las donaciones a universidades estatales.



Las empresas podrían estar motivadas a donar impuestos para proyectos de investigación y para mejorar la calidad de la educación en las ramas de interés empresarial. Las universidades podrían verse estimuladas a competir entre sí, para dar la mejor preparación en ramas para las cuales hay demanda empresarial.

Permitir donaciones a las universidades estatales podría ser la contraparte de redistribuir el gasto en educación a favor de la enseñanza primaria y secundaria, reduciendo aquél a la educación superior. En 2008, mientras el Ministerio de Educación recibirá \$ 1 507 millones, las universidades públicas recibirán \$ 653 millones.

Cepal observa, entre los mecanismos de reformas:

“Otra opción es la reasignación del gasto por ciclo educativo, dado que el nivel universitario ostenta gastos por alumno hasta ocho veces superiores al gasto en primaria y concentra un estudiantado que en gran medida proviene de familias con capacidad para hacer aportes privados a la educación de sus hijos” (pág. 46).



Una política complementaria podría ser la asignación de mayores fondos para el crédito educativo, vía IECE, para universitarios de buen récord académico, pero insuficientes recursos económicos para mantenerse mientras cursan una carrera.

Optimizar recursos

Una vez establecido cuál es el monto disponible para la educación, debe determinarse claramente cuál es el mejor destino de los fondos disponibles, dado que la propensión es hacia el gasto corriente y no la inversión.

Como indica William Loxley, experto educativo del Banco Asiático de Desarrollo (la contraparte asiática del BID):

“Las finanzas educativas están vinculadas a la economía política. Quienes toman decisiones deben aprender a establecer sus prioridades dados los recursos disponibles y decidir a quién se va a educar, por cuánto tiempo y quiénes deberían pagar. Las políticas podrían incluir más financiamiento privado mediante mercados abiertos, especialmente en educación superior, o pueden estar más enfocados en la educación básica para quie-



nes aún no están en la escuela. Debería escogerse un conjunto de prioridades equilibrado en base a la eficiencia, así como en consideraciones de equidad para apoyar las metas nacionales de desarrollo. Las realidades asiáticas sugieren que la escolaridad es intensiva en mano de obra. Con el tiempo, en la medida que sube el costo de vida, también suben los salarios. Un incremento en el número de educandos a la misma tasa de gastos por necesidad requerirá una combinación de fondos adicionales, menor calidad y eficiencias de aprendizajes efectivas en el costo. Las estrategias recientes para alterar este equilibrio entre equidad y eficiencia incluyen mayor participación privada, mayor recuperación de costos de los hogares y tecnologías de aprendizaje más efectivas en el costo, como la educación a distancia”.

Descentralización

Dentro del esquema de la utilización más óptima de los recursos educativos, un aspecto fundamental es la descentralización.

Observa Calcagno, con referencia a América Latina:

“Otro tema que se agudiza con el subdesarrollo es la ineficiencia en la utilización de los recursos. Es esta el área donde deberían realizarse los mayores esfuerzos para reducir los costos. En una perspectiva «micro», existe un cierto desperdicio de



recursos debido a la excesiva centralización de las decisiones, que provoca asignaciones inadecuadas. En particular, se manejan fondos sin que tengan posibilidad de opinión, y menos aún de decisión, los administradores locales, ni los padres, ni los alumnos; y las asignaciones de material didáctico no suelen ser las óptimas. Un síntoma de esta ineficacia es, entre otros, la alta tasa de repetición y de abandono de los estudios” (pág. 13).

Cepal desarrolla una propuesta:

“La excesiva centralización del sistema. La propuesta Cepal/Unesco sugirió una estrategia en el plano institucional para ‘reorganizar la gestión educativa orientada, por una parte, a descentralizar y dar mayor autonomía a las escuelas y otros centros educacionales y, por otra, a integrarlos en un marco común de objetivos tácticos, ya que esta es la única forma en que la educación podrá contribuir a fortalecer la cohesión de sociedades crecientemente segmentadas’. Una verdadera descentralización significa, en este marco: autonomía, sentido de proyecto, identidad institucional e iniciativa y capacidad de gestión radicadas dentro de los propios centros educacionales. La propuesta agregaba que la coordinación del sistema educativo debe asegurarse mediante un régimen mínimo, pero eficaz, de regulaciones de carácter público, no burocráticas y, en lo posible, ejercidas por intermedio de instancias locales y regionales...



La descentralización educativa determina la transferencia al nivel local, o de la escuela, de decisiones y recursos que afectan la gestión y calidad del servicio” (pág. 72).

Para descentralizar, sin embargo, hay que resolver otro problema: el enorme poder político del sindicato de maestros, la UNE, y su vinculación con un partido político, a veces violento, el MPD. Difícilmente una provincia, un municipio o una parroquia van a estar dispuestas a hacerse cargo de la educación, si tiene que negociar con un sindicato tan poderoso, propenso a recurrir a medidas de hecho.

Estímulo y competencia

Los aspectos de competencia y estímulos, que funcionan tan bien en el sector privado, deben incorporarse en el sector público.

La descentralización en la educación debe estar unida con el estímulo a los municipios de incrementar el número de estudiantes enrolados en las escuelas.

En Brasil, donde la educación está descentralizada, como explica Maria Helena Guimarães de Castro:

“Los fondos federales se distribuyen de acuerdo al número de alumnos contados en el censo escolar nacional. Se necesitan controles externos permanentes para prevenir el fraude y que se propague la mala calidad, ambas cosas que se dan hoy con la educación adulta”.



Cepal menciona:

“Otro mecanismo utilizado para optimizar el impacto del financiamiento es el de concursos de proyectos de pequeña escala y bajo monto, cuyo oferente es el Ministerio de Educación, y en el cual compiten las escuelas. Dicho mecanismo tiene varias ventajas: se incorporan a la gestión y ejecución de programas especiales de apoyo a los propios actores (directivos y profesores de los establecimientos), haciéndolos responsables por el impacto de los recursos asignados, y desarrollando, con ello, capacidad de gestión en las escuelas; se establece un mecanismo de competencia por los fondos concursables que estimula la capacidad de diseño y gestión de proyectos viables en el nivel micro; los recursos pueden asignarse con criterios de equidad, destinándolos a zonas deprimidas; y permite capitalizar la pequeña parte del presupuesto público de educación que no va a gastos corrientes. Los problemas que suelen suscitar estos programas son la falta de continuidad de los proyectos y las desigualdades en capacidad técnica entre escuelas para diseñar proyectos y competir por los fondos en condiciones equitativas, lo que puede agudizar las diferencias preexistentes. Para ello es necesario complementar los fondos con apoyo a las escuelas para el diseño de proyectos” (pág. 46-47).



En cuanto a opciones, según Cepal:

“Otra es la asignación de premios en base a evaluaciones estandarizadas que miden la evolución de las escuelas en términos de logros de aprendizaje en destrezas básicas de lenguaje y matemática, y que estimulan al personal directivo y docente a reforzar el aprendizaje efectivo de los alumnos” (pág. 46).

Citando nuevamente a Guimarães de Castro:

“En Brasil, el rol de pagos absorbe en promedio el 80% de los presupuestos municipales y estatales (el equivalente a provinciales), en muchos casos más del 90%. Como los estados y municipalidades en Brasil emplean más de 2,5 millones de maestros primarios y secundarios, hay poco campo para incremento salarial. El único medio de incrementar los salarios de los maestros es vincularlos al desempeño. La solución ideal sería establecer sistemas evaluatorios que atengan a los resultados obtenidos en las escuelas, como sucede en el Estado de Minas Gerais”.

El problema financiero de la educación, en fin, no es hoy la falta de recursos fiscales, sino de carencia de priorización en el gasto público y gestión educativa centralizada y poco inventiva.



Bibliografía

- Calcagno, Alfredo Eric, El Financiamiento de la Educación en América Latina, Revista Iberoamericana de Educación #14, OEI, mayo-agosto 1997.
- Cepal, Financiamiento y Gestión de la Educación en América Latina y el Caribe, versión final, San Juan, Puerto Rico, 11 de junio de 2004.
- De Gregorio, José; Lee, Jong-Wha, Education and Income Distribution: New Evidence from Cross-Country Data, Serie Economía N° 55, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, junio 1999.
- Guimarães de Castro, Maria Helena, Institutional Problems in Public Education. Education 4: The Search for Quality. Braudel Papers N° 41, Fernand Braudel Institute of World Economics, São Paulo, Brasil. 2007.
- Loxley, William, Financing Education: Perspectives of the Asian Development Bank, Asian Development Bank.
- MEF, Presupuesto del Estado 2008, Quito.
- Ministerio de Educación/Dinse, Plan Decenal del Sistema de Educación en el Ecuador 2006-2015, componente infraestructura educativa, Quito.
- Senplades, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010: Educación, Quito.