



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**





## Prólogo

**E**l país vive momentos históricos ante la construcción colectiva de una nueva Constitución. Esto requiere un debate profundo que nos lleve a consensos mínimos, necesarios para concretar un verdadero pacto social, que genere las condiciones para alcanzar un desarrollo económico inclusivo y cohesión social. Lo que implica llevar adelante políticas públicas eficaces en cuatro ámbitos clave: generación de oportunidades y capacidades, seguridad, protección social e inclusión económica.

La discusión sobre la generación espontánea del mercado de las oportunidades de empleo para todos los grupos de la sociedad está agotada. En este sentido, el diseño de políticas públicas debe orientarse a la generación de oportunidades concretas, a través de programas que integren capacitación, asistencia técnica, acceso a financiamiento y mercado, tanto de compras públicas como privadas, que permitan generar mejoras en el ingreso y un empleo digno en todos los sectores de la sociedad.



Se deben mejorar las capacidades de las personas mediante un mayor acceso a una educación de calidad y una capacitación laboral sintonizada con las necesidades del sector productivo y sus competencias. Con este fin, se están dando los pasos para mejorar la cobertura y la calidad de la educación en todos sus niveles, con la puesta en marcha del sistema de medición del aprendizaje, el requerimiento de exámenes de ingreso para los directores y docentes y un plan agresivo de capacitación para estos últimos.

En cuanto a la seguridad y protección social, se debe avanzar hacia un sistema que garantice las transferencias y pensiones necesarias para proteger a los grupos más vulnerables, y a distribuir de manera más justa y solidaria los costos y la cobertura frente a riesgos de salud, desempleo y otros.

Estos desafíos de política requieren, a su vez, la presencia de un Estado fuerte que conjugue capacidad de regulación con modelos de gestión innovadores, desconcentrados, descentralizados y flexibles, para ofrecer servicios oportunos y eficientes; y de una agenda de modernización institucional que fortalezca las instituciones de la democracia, mejore la institucionalidad de las políticas públicas —con transparencia y evaluación— e introduzca mecanismos de regulación y control tanto desde el Estado como desde la sociedad civil.

Un pacto social de estas características permite a la sociedad contar con una definición precisa de cómo se traducirán los derechos sociales, esto es, el acceso a prestaciones, activos y beneficios al que todo ciudadano puede aspirar en su condición de tal, qué tiempo se fija en la agenda para el logro de



esta plena titularidad. Para sentar las bases del bien común, se requieren soportes reales de financiamiento, con un fuerte componente solidario, en el marco de una institucionalidad robusta y una rectoría apropiada.

De ahí la necesidad de fundamentar el pacto social con uno fiscal, un acuerdo en el que la sociedad en su conjunto prioriza el uso de los recursos fiscales y los suyos para garantizar los derechos sociales, políticos y económicos, haciéndolos explícitos y progresivos. El pacto fiscal es un acuerdo nacional sobre el monto, origen y destino de los recursos con que debe contar el Estado para cumplir con sus funciones.

Se trata de que la ciudadanía llegue a un acuerdo, con la intermediación de las instituciones que la representan, para determinar las reglas básicas de funcionamiento del sector público (ingresos, políticas de gastos, regulación) y obtener los recursos suficientes para financiar servicios de calidad. El pacto fiscal implica también contribuir a la estabilidad macroeconómica mediante un equilibrio de los ingresos y gastos del Estado, y permite definir una política fiscal de largo plazo con visión de país que reducirá la incertidumbre mediante la definición de reglas claras y estables.

En este sentido, la construcción de un pacto social fiscal en educación, salud, protección e inclusión social supone llegar a acuerdos nacionales sobre el estilo de sociedad que se desea construir, sobre principios y compromisos recíprocos entre el Estado y la ciudadanía.



La discusión de leyes sectoriales posterior a la redacción de la Constitución daría a la sociedad la oportunidad de definir prioridades, mecanismos de protección financiera y modelos de gestión para garantizar el acceso a educación y salud de calidad, a la seguridad y protección social e inclusión económica, procesos que permitirían alcanzar estos pactos.

La presente publicación, apoyada por organizaciones de la sociedad civil que trabajan en educación, salud e inclusión social, quiere contribuir al debate sobre la necesidad de contar con una reforma tributaria y fiscal integral que asegure el crecimiento económico y el desarrollo social, procurando el bienestar y desarrollo integral del ser humano.

En ella se recopilan puntos de vista de reconocidos especialistas en política fiscal del país, en torno a tres temas: las reformas en política fiscal y tributaria a ser consideradas en la Constitución; las reformas claves que deberían proponerse en estas materias; y el financiamiento para educación, salud e inclusión social; que luego son sistematizados con la finalidad de establecer un mapa del estado del debate, que pueda identificar consensos, acuerdos y diferencias, como un punto de partida para enriquecer el proceso de diálogo ciudadano que ayudará a construir acuerdos puntuales en torno a las reformas en educación, salud e inclusión social.



Cabe señalar que cualquier acuerdo o pacto fiscal es inviable, si no cuenta con la participación de los representantes políticos y sociales y de los ciudadanos en general. Ninguna reforma puede ser aplicada, si no se cuenta con los mecanismos de transparencia indispensables para informar sobre lo que se está haciendo, en especial con relación a la calidad y utilización de los servicios y recursos públicos.

Por lo tanto, las propuestas de cambio han de ser practicable, es decir, deben contar con el compromiso de los interlocutores sociales, la comprensión de sus líneas fundamentales por parte de la ciudadanía, y la seriedad y el rigor de quienes la proponen y deben aplicarla.

### **Ec. Nathalie Cely Suárez**

Ministra Coordinadora de Desarrollo Social

Quito, junio de 2008



## Presentación

**En** noviembre de 2006, las ciudadanas y ciudadanos de Ecuador aprobamos, en consulta popular, el Plan Decenal de Educación, que en su política ocho establece aumentar 0,5% anual del PIB del financiamiento del sector educativo hasta el año 2012, o hasta alcanzar al menos 6% para inversión en el sector. Reto inmenso cuya concreción requiere voluntad política y medidas específicas que garanticen el presupuesto necesario para la implementación de proyectos y programas que concreten la política educativa y se encaminen en el ingreso, permanencia y calidad educativa, y sitúen a los procesos de educación como base para el desarrollo local y nacional.

Pensar en el financiamiento de las políticas educativas conlleva identificar las fuentes de financiamiento que sustenten su ejecución. Surgen, entonces, varios cuestionamientos cuyas respuestas definen la orientación de las acciones a tomar y, por tanto, la visión política con relación al desarrollo humano y al manejo del Estado. Entre los interrogantes destacan los siguientes: ¿es posible financiar la educación y sus políticas considerando solo ingresos fiscales?; ¿medidas impositivas, como aumento porcentual del IVA o eliminación de subsidios, permiten financiar



el sector educación sin ahondar las condiciones de pobreza y marginación de la población?, ¿recurrir a créditos de la banca multilateral es una alternativa real para financiar la educación?, ¿cuáles son los limitantes, cuándo y en qué condiciones es factible hacerlo?, ¿cuál es el rol de la empresa privada en el mejoramiento de la educación y, en las condiciones de educabilidad?, ¿aún tienen sentido procesos de presupuestación centralizados o es factible avanzar hacia modalidades que consideren lógicas territoriales?, ¿de qué manera es factible compaginar costo estudiante con calidad educativa?...

Bajo esta perspectiva parecería que el financiamiento de políticas educativas, en particular, y de las políticas sociales, en general, es posible solo si se avanza en la construcción de un acuerdo social y político entre actores clave, representativos de diversos sectores de opinión e interés. En otras palabras, si se sientan las bases para alcanzar un pacto social fiscal por la educación y la inclusión social que rebase el tiempo de duración de un período presidencial o la presencia de un líder o lideresa que impulse el tema de manera coyuntural.

Un acuerdo social y político no puede circunscribirse solo a garantizar financiamiento seguro para el sector educación, además, tiene que establecer líneas y criterios que garanticen el uso adecuado de los recursos públicos. En último término, la conjunción de los aspectos señalados deberán expresarse en la ampliación de la cobertura y en el mejoramiento de la calidad de la educación en el país.



Entre las causas que mantienen y reproducen la pobreza en Ecuador, destaca la falta de un proyecto concertado de país. Esta idea tiene que ver con la necesidad de alcanzar acuerdos y sumar fuerzas en el marco de un conjunto de políticas educativas y sociales acordadas a mediano y largo plazo. En esta perspectiva, se trata no solo de impulsar la concreción del Plan Decenal de Educación, sino de identificar e impulsar consensos con relación a las fuentes, mecanismos y estrategias que posibilitan su financiamiento.

El problema de la desigualdad de ingresos, de exclusión e inequidad, requiere el diseño de políticas públicas redistributivas, sin las cuales el crecimiento económico no puede favorecer a las capas más pobres de la población. El crecimiento económico por sí solo no garantiza el desarrollo humano. Garantizar desde el sector público recursos para la educación, la salud, la protección integral de niños, niñas y adolescentes deberá estar acompañado de políticas inclusivas bajo un enfoque de derechos, que priorice el desarrollo de la población, potencie y reconozca sus capacidades, y defienda el interés superior de niños y niñas. Así mismo, se requiere una sociedad capaz de reconocer y exigir el ejercicio de sus derechos, vigilante de su cumplimiento, y fortalecida para movilizar sus capacidades e intereses por la niñez y la adolescencia.

Desde el sector público se identifican algunas señales importantes, es preciso, sin embargo, profundizar el análisis, la difusión y el compromiso del país por un mayor y mejor financiamiento en la educación. En su informe sobre recursos



económicos para educación (2007), el Ministerio de Economía reconocía que: “El esfuerzo presupuestario es necesario pero no suficiente para superar los problemas sociales; por ello, es imperante que el incremento del gasto y la inversión social se vea acompañado por una mejora sustancial de la eficacia y eficiencia en el uso de estos recursos. El objetivo del programa económico para el sector educativo deberá ser el aumento del monto, la calidad y el impacto de la inversión y el gasto en educación”.

Todos los esfuerzos que haga el país, orientados a garantizar el ejercicio pleno de los derechos de la niñez y adolescencia, exigen reconocer las barreras que han obstaculizado el desarrollo de la población, diseñar y discutir ampliamente mecanismos de política pública que beneficien e integren a todos y todas, y propiciar la participación de más actores, entre ellos niños, niñas, adolescentes y jóvenes, sector privado, familias, organizaciones y movimientos de la sociedad civil, en procesos de veeduría y exigibilidad en el cumplimiento de la metas del país.

En esta lógica se establece la necesidad de promover o sumarse a iniciativas que tiendan a generar las condiciones para que sea posible un pacto social y político sobre financiamiento en educación. En esa dirección se plantea una amplia participación ciudadana desde diversos espacios de reflexión propositiva como la academia, los movimientos sociales, el



Contrato Social por la Educación, la ciudadanía, las organizaciones de cooperación, individuos particulares interesados en alcanzar acuerdos con relación al financiamiento de las áreas sociales, entre otros.

El texto que se presenta a continuación recoge propuestas que desde diversos sectores de opinión se proponen para financiar la educación no solo ahora sino en el largo plazo. Además, identifica ciertas líneas directrices que permitan superar las graves ineficiencias e inequidades presentes en la educación. Estamos seguros de que estos aportes abrirán importantes cauces en la discusión que determinarán en los próximos meses y años arribar a mejores destinos para la educación en Ecuador.

Queremos expresar nuestro reconocimiento a las instituciones y personas vinculadas con los sectores público y privado que aportaron con sus artículos, ideas y reflexiones, e hicieron posible avanzar en este esfuerzo compartido por incidir sobre las diferentes aristas para garantizar el derecho a una educación inclusiva, pertinente y de calidad para todos y todas, en este caso, a través de la mirada del financiamiento a políticas, programas y proyectos educativos.

### **Luis Stacey**

Coordinador Save the Children UK en Ecuador

### **Fernando Unda**

Coordinador Nacional de Educación / CARE



## La mercantilización de la educación y la consolidación de la pobreza global

Richard Hartill<sup>1</sup>

**La** Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada en 1948, señala a la educación como un derecho fundamental de todos los seres humanos:

- 1 Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria.** La instrucción técnica y profesionalización habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.
- 2** La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

<sup>1</sup> Forma parte del equipo internacional de Save the Children UK, es especialista en temas educativos y su relación con la estructura económica, e integra la Campana Latinoamericana para el Derecho a la Educación (CLADE).



Katarina Tomasevski, la relatora anterior representante de las NNUU para la educación, comentó: **“El derecho a la educación opera como multiplicador de los derechos. Cuando se garantiza, mejora todos los otros derechos humanos; cuando se niega, anula el disfrute de la mayoría, sino de todos”**.

Con este contexto como trasfondo, hay que señalar que la pobreza es un abuso de los derechos. Esto implica para Pierre Sané (ex director de UNESCO) que: «... de las cinco ramas de los derechos humanos (civiles, políticos, culturales, sociales y económicos) la pobreza siempre viola la cuarta y quinta ramas, muchas veces la tercera y a veces la segunda y primera también».

Es importante no perder de vista el concepto del derecho a la educación. Ya que hoy en día, por lo general, la educación es vista como «un objetivo más del desarrollo», muy vinculado con el concepto del desarrollo del capital humano. En este sentido, un país que avanza en cobertura educativa de 30 a 40% es visto como uno que avanza en el cumplimiento de las metas (Educación Para Todos o del Milenio). No es visto como un país que niega el derecho a la educación de 60% de sus niños y niñas. Es un problema de enfoques, que esconde astutamente los temas de exclusión y desigualdad.

Como parte del proceso de mercantilización, después de las crisis económicas profundas de la década de los 70, el Banco Mundial empieza a desarrollar su política de reforma educativa como una parte integral del paquete de ajuste estructural. Con tales reformas, se desarticula la educación como proceso social y pasa a ser vista como una mera mercancía.



Ya para 1983, el Banco Mundial impone en Malawi el pago de la educación primaria, con el argumento de que así habrá más fondos para la educación. Las ideas de eficiencia fiscal, privatización y la necesidad de construir capital humano justificaron la implantación del modelo en todos los países. Se habló de imponer, porque por la vía de la condicionalidad incluida en los préstamos y en los «créditos para el desarrollo» el Banco forzó el cambio en las estructuras y políticas educativas nacionales de acuerdo al nuevo modelo educativo que venía preparando desde años atrás.

## **Pobreza, políticas de ajuste y educación**

Un hecho notable que debe resaltarse es que las políticas del Banco Mundial (y de otras instituciones financieras multilaterales) no se aplican en los países industrializados que son los grandes «accionistas» de estas mismas instituciones y, por tanto, controlan sus decisiones. Es impensable, por ejemplo, que los países industrializados apliquen las medidas de ajuste estructural en sus propias economías; al contrario, sus estructuras fiscales se caracterizan por sus enormes déficit, su sistema comercial por su alto proteccionismo, sus sistemas de políticas laborales por la batalla en contra del trabajo informal, además, del mantenimiento de importantes sectores estatales y por sus enormes subsidios agrícolas.

Al mismo tiempo, la implementación de las políticas de ajuste estructural en América Latina contribuye directamente al aumento de la pobreza; a la muerte innecesaria de casi un millón



de niños y niñas cada año; a la destrucción del medioambiente; a la permanente negación de los derechos sociales, económicos y culturales, y a la cada vez más creciente riqueza y poder de unas pocas corporaciones e individuos.

Para dar un ejemplo, América Latina y el Caribe transfieren neto a los países del Norte (EEUU, Japón y Europa) 333.000 mil millones de dólares por año en servicio de la deuda, privatizaciones y repatriación de capitales y ganancias. A cambio, la ayuda internacional para el desarrollo a duras penas alcanza la irrisoria cifra de 3.000 millones de dólares. ¡Solo 1% del total de recursos enviados al exterior!

En la actualidad, a pesar de que hay un crecimiento económico, que el Banco Mundial mantiene es el elemento esencial para superar la pobreza a través del famoso goteo, la muy mala distribución del ingreso, en especial en América del Sur donde el 10% más rico gana 20 a 30 veces más que el 40% más pobre, es imposible que el crecimiento sin redistribución permita que las personas en pobreza logren un desarrollo digno y, mucho menos, la realización de sus derechos. Las consecuencias de la desigualdad para aquéllos y para sus niños y niñas son devastadoras:

En Perú, la tasa de mortalidad infantil del 20% de la población más pobre es 11 veces mayor que la del 10% más rico. En Bolivia y Nicaragua, es 9 veces mayor, y en Guatemala, 7 veces mayor. Es decir que si uno es un niño o niña pobre tiene mucha más posibilidades de morir antes de los cinco años que un niño o niña rico.



## Volvamos a la mercantilización...

El Banco Mundial es hoy en día la organización mundial con mayor visibilidad en el campo de educación, opacando a la UNESCO, la organización de las Naciones Unidas especializada en el tema. Uno podría imaginar que el Banco Mundial ganó esta importancia gracias a su importante rol financiero en apoyo a la educación de los países en vías de desarrollo. Pero no, el financiamiento del Banco Mundial (en su mayoría préstamos) cubre 0,6% del presupuesto global para la educación de los países menos desarrollados, otro 3,4% viene de los donantes, y el 96% vienen de las finanzas públicas a través de los impuestos de los y las ciudadanos. Es decir, que son los mismos ciudadanos los que pagan el derecho a educarse dignamente, no son los bancos multilaterales los que proveen los fondos, pero sí son ellos los que imponen las decisiones sobre cómo educar, qué se debe enseñar y a qué costo. Y con ello se define también cuántos niños se quedarán por fuera del sistema educativo.

<b>Cuadro 1</b> Comparación de los Modelos Educativos Banco Mundial ■ EPT (Jomtien) / tomada de Rosa María Torres	
Banco Mundial	Educación Para Todos - Jomtien
Se dirige a los niños.	Se dirige a niños, jóvenes y adultos.
Se realiza en aparato escolar.	Se realiza dentro y fuera del aparato escolar.
Mide por número de años de educación primaria.	Mide por lo aprendido efectivamente.
Enseñanza de determinadas materias.	Satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje.



<b>Cuadro 1</b> Comparación de los Modelos Educativos Banco Mundial ■ EPT (Jomtien) / tomada de Rosa María Torres	
<b>Banco Mundial</b>	<b>Educación Para Todos - Jomtien</b>
Reconoce como válido un único tipo de saber: el adquirido en el aparato escolar.	Reconoce distintos tipos y fuentes de saber: incluidos los saberes tradicionales.
Se limita a un período de la vida de una persona.	Dura toda la vida y se inicia con el nacimiento.
Es homogénea, igual por todos.	Es diferenciada (por las distintas necesidades básicas de distintos grupos étnicos y culturas).
Es estática, se mantiene relativamente sin cambios.	Es dinámica, cambia a lo largo del tiempo.
Ministerio de Educación responsable.	Intersectorial.
Se guía por enfoques y políticas sectoriales.	Reclama enfoques y políticas intersectoriales.
Es responsabilidad del Estado.	Es responsabilidad del Estado, pero exige la construcción de consensos con la sociedad civil y coordinación de acciones.

El cuadro muestra las diferencias esenciales entre dos modelos educativos diferentes: el del Banco Mundial basado en el principio de la mercantilización, frente al otro modelo de Educación Para Todos (EPT) basado en los derechos. Esto nos permite ilustrar que la mercantilización de la educación no es solo un problema de recursos financieros, o de capacidad de pago, sino que modifica la esencia de la educación como derecho universal.



## La reforma educativa según el Banco Mundial

Para lograr una educación primaria de calidad, el Banco Mundial optó para priorizar el tiempo de instrucción, a través de la prolongación del año escolar y el aumento de las tareas en casa; libros de textos homogéneos producidos por el sector privado; y la capacitación en servicio de profesores, especializando las modalidades a distancia (pero cortando la formación inicial).

Por otra parte, la descentralización administrativa impuesta por el Banco Mundial implica que las instituciones escolares sean autónomas, lo cual debe entenderse como autofinanciables con financiamiento de escuelas a partir de los resultados logrados: a las escuelas se les asignan fondos de acuerdo a la eficiencia administrativa que presenten en su gestión.

Éste es el modelo que se ha seguido y cumplido de manera fiel en las reformas a los sistemas educativos en la mayoría de los países de la región, lo que ha tenido como consecuencia el aumento de la exclusión, la baja calidad del sistema educativo, y finalmente la potenciación de la desigualdad y el aumento de la pobreza.

### ¿Y qué podemos hacer?

Frente a esta compleja situación y la amenaza del modelo del Banco Mundial respecto al derecho a la educación, es necesario y urgente desarrollar actividades que denuncien esta realidad, promuevan reformas al sistema educativo que garanticen la calidad y la inclusión, y ante todo conceptualicen y defiendan la educación como derecho vigente.



Algunas acciones concretas en este sentido son:

- 1 Construir y fortalecer alianzas locales,** nacionales, regionales y globales que luchen por el derecho a la educación.
- 2 Empezar a costear el derecho a la educación** y lo que significa el costo de no proveer una educación de calidad a todas las niñas y todos los niños. En la actualidad, se cuenta con una herramienta técnica probada y adoptada en varios países: el simulador costo alumno/calidad que permite la realización de este ejercicio.
- 3** Retar los supuestos usados por el Banco Mundial para sostener la reforma educativa y **proponer visiones alternativas** para la garantía del derecho a la educación.
- 4 Profundizar el entendimiento** de la interrelación entre la educación, el crecimiento y la pobreza.
- 5 Promover la alfabetización económica** económica respecto al derecho a la educación para todas y todos. Si no podemos entender la complejidad del modelo económico, nuestros niños y niñas no podrán hacer una defensa efectiva de sus derechos.

Éstos son algunos elementos importantes que espero puedan servir para orientar las acciones en la defensa del derecho a la educación para todos y todas, como un derecho vigente y realizable.

Parte  
uno

A stylized black silhouette of a person sitting on the letter 'e' of the word 'Parte'. The person is in a dynamic, slightly off-balance pose, with one leg bent and the other extended, and their arms are outstretched. The entire graphic is centered on a solid yellow background.



Hacia un  
**pacto  
social  
fiscal**   
por la educación,  
la salud y la  
inclusión social

---

**Francisco Enríquez Bermeo**

Ex Coordinador Nacional del Programa  
de Protección Social y ex Subsecretario  
de Finanzas del Ministerio de Educación.  
Miembro activo de iniciativas ciudadanas  
de financiamiento de la educación y de la  
política social. Economista.



## Antecedentes

**Si** bien la mayoría de ecuatorianos aprobó mediante consulta popular, en noviembre de 2006, que en los próximos años el Estado destine anualmente al menos el 6% del PIB para educación (sin incluir la educación superior) y el 4% para salud, esa voluntad nacional no se ha cumplido ni se cumplirá mientras no se promueva un gran acuerdo nacional entre diversos sectores políticos, sociales y técnicos del país.

Ni siquiera la predisposición del actual gobierno ha sido suficiente para dar cumplimiento a ese mandato nacional. En 2007, el presidente Correa envió al disuelto Congreso Nacional el proyecto de Ley Orgánica de Responsabilidad Social, en el que se fijaban los porcentajes del PIB para educación y salud de acuerdo al mandato de noviembre. El proyecto fue aprobado por el Congreso con modificaciones, que Correa objetó totalmente. A pesar de que el partido de gobierno tiene mayoría en la Asamblea Constituyente, esta ley aún no aparece en su agenda ni en la de la comisión legislativa. Por el contrario, el partido de gobierno ha expresado su oposición a establecer en la nueva Constitución preasignaciones presupuestarias.

Incluso de llegarse a aprobar esa ley u otra similar o alguna disposición en la nueva Carta Constitucional que establezca esos porcentajes para educación y salud, se corre el riesgo de que nuevamente, como en el pasado, éstas no se cumplan y no pasen de ser simples declaraciones de buena voluntad. No está mal que se aprueben leyes o se establezcan disposiciones, pero no es suficiente ni garantizan su cumplimiento.



Se exigirá y garantizará su cumplimiento solo cuando éstas sean el resultado de un gran acuerdo entre amplios sectores ciudadanos del país, tanto así que ningún gobierno futuro, cualquiera sea su orientación política, se atreva a irrespetarlo. Un acuerdo nacional que trace un plan de largo alcance en materia de política fiscal, en el que se establezcan los incrementos anuales de la inversión en educación, salud y política social con relación al PIB, determinando sus fuentes de financiamiento, los criterios sobre el uso de esos recursos y las líneas básicas de las reformas sustanciales a realizarse en cada sector. El Plan Decenal de Educación y sus ocho políticas van en esa dirección; además, en éste se dispone alcanzar al menos el 6% del PIB como inversión anual en educación hasta el año 2012<sup>2</sup>. En salud, los plazos son similares.

Un acuerdo nacional que establezca cuánto invertir, con qué financiar, cómo y en qué invertir; de modo que el país pueda cumplir con las metas trazadas en el Plan Decenal, y en ese plazo: tener una población sin analfabetismo, con al menos 10 años de escolaridad, con un bachillerato proyectado a oportunidades laborales y de educación superior, con universidades vinculadas al desarrollo local y nacional, con ciudadanos que ejercen sus derechos y obligaciones en una democracia estable, y con una población con capacidades innovadoras para insertar activamente al país en una economía globalizada.

<sup>2</sup> De acuerdo al Plan Decenal de Educación, la intención era que a partir de 2007 se incrementara el presupuesto del Ministerio de Educación en un 0,5% del PIB hasta 2012, cuando se alcanzaría el 6%. Si bien en 2007 y 2008 ha habido incrementos de la inversión en educación, éstos están lejos de cumplir la meta trazada. Además, los incrementos se han dado con fuentes de financiamiento eventuales provenientes de los CEREPS, lo que no asegura el financiamiento de la educación en el largo plazo.



El financiamiento de la educación y la salud en las condiciones indicadas, si bien es específico, no puede ser tratado desde una visión sectorial, es decir desde sus necesidades, objetivos y metas, sino ser parte de una reforma integral de la política fiscal y tributaria, de tal forma que no afecte otras prioridades de la política pública, contribuyendo al crecimiento económico, a la estabilidad fiscal y, en general, al desarrollo humano sostenido.

De lograrse un acuerdo nacional de estas características, se contribuiría a la gobernabilidad del país —tan venida a menos en los últimos años—, pues se daría por fin continuidad a las políticas y acciones positivas de los distintos gobiernos. Además, dotaría a la gestión gubernamental de legitimidad social, al permitir que el Estado dé cumplimiento a la voluntad de una buena parte de ecuatorianos.

La sociedad civil tiene el deber de impulsar, a través de sus organizaciones ciudadanas, un pacto social fiscal por la educación, la salud y la inclusión social, convocando de forma amplia a sus sectores más representativos a formular propuestas y lograr acuerdos que aseguren un financiamiento regular y sostenido para la inversión en estas áreas, y obligar a una buena utilización de estos recursos mediante su control y vigilancia y, así, favorecer la consecución de buenos resultados para el país.

De ahí que se proponga un amplio debate que, teniendo al financiamiento de la educación, la salud y la política social como la puerta de entrada, busque proyectarse en una reforma tributaria y fiscal amplia, que involucre a otros sectores prioritarios



e incluya una perspectiva territorial. Para lograrlo, este debate debe incorporar a los más amplios sectores sociales y ciudadanos, para arribar a un pacto social fiscal sostenido en un proceso de concertación nacional.

Para llegar a ello, como primer paso, se convocó a varios especialistas en política fiscal —con orientaciones políticas e ideológicas diversas y, en muchos casos, contrapuestas—, a opinar sobre cómo lograr en los próximos años una inversión social de la magnitud de la aprobada el 26 de noviembre de 2006. Para ello, se les formuló tres preguntas cuyas respuestas puedan ayudar a establecer un mapa del debate en el que se puedan identificar coincidencias y diferencias que, en el proceso del diálogo, permitan ampliar las unas y menguar las otras a favor de un consenso.

Las preguntas son las siguientes:

- a** ¿Qué reformas propondría en política fiscal y tributaria que deban ser consideradas en la nueva Carta Constitucional?
- b** ¿Qué reformas clave propondría en política fiscal y tributaria?
- c** ¿Cómo financiar el 6 y el 4% del PIB para educación y salud respectivamente y la política de inclusión social?

Los especialistas que las respondieron fueron, en orden alfabético:

- Alberto Acosta
- Vicente Albornoz
- Carlos Marx Carrasco
- Jaime Carrera



- Pablo Dávalos
- Pablo Lucio Paredes
- Omar Maluk
- Elsa de Mena
- Pedro Páez
- Mauricio Pozo
- Walter Spurrier

La intención es que las posturas se traten en reuniones entre los especialistas convocados, con la finalidad de arribar a acuerdos que, a su vez, deriven en propuestas de políticas y acciones que puedan incidir en la Asamblea Constituyente, el gobierno nacional, los gobiernos seccionales y en la ciudadanía en general.

Una vez que se haya creado un ambiente de diálogo que garantice el respeto a las diferencias, se hayan discutido éstas y se viabilicen acuerdos, se puede empezar a hacerlos públicos.

## **Metodología utilizada para presentar las opiniones**

Las opiniones emitidas por los especialistas sobre los temas consultados son muy ricas y abundantes, muchas de ellas coincidentes y por supuesto también discrepantes. Se optó en esta introducción al libro por omitir los nombres de quienes expresan cada una de las opiniones, con la intención de más bien enfatizar en las coincidencias de los temas abordados, más que en personalizar las diferencias. La intención de esta introducción es reproducir las opiniones de los especialistas en sus aspectos clave. En todo caso, las opiniones de cada uno de los especialistas se recogen a continuación en toda su integridad en cada uno de sus artículos.



Las opiniones se ordenan en los siguientes temas y subtemas:

### 1 Aspectos generales:

- La educación, la salud y la inclusión social como prioridades
- Necesidad de un pacto social fiscal

### 2 ¿Cuánto invertir?

- Incrementar la inversión en educación, salud e inclusión social

### 3 ¿Con qué financiar?

- Sobre los subsidios y otros

### 4 ¿Cómo invertir?

- Reforma del sistema
- Descentralización

### 5 ¿En qué invertir?

- ¿A quién asignar?
- ¿Cómo hacerlo?

## 1 Aspectos generales

### La educación, la salud y la inclusión social como prioridades

Los criterios están organizados según tres aspectos: la educación y la salud **como derechos, factor de equidad y democracia y elemento clave para la competitividad del país.**



- **Como derecho:** La salud y la educación son derechos inalienables de los seres humanos y no pueden ser tratados como insumos de un mercado ávido de ganancias. El Estado debe garantizar que estos derechos sean universales y gratuitos para todas las personas. Es responsabilidad del Estado hacerlos cumplir para beneficio de todos; no es necesario hacer ninguna huelga para exigirlos. La educación como prioridad debe ser parte de un modelo de Estado que respete los derechos esenciales individuales de libertad, propiedad y seguridad. El Estado está obligado a cumplir con los derechos sociales y económicos de su población, en la búsqueda del bien común al que la ley y las políticas públicas deben servir. Ecuador necesita hacer un enorme esfuerzo en la educación, desde el nivel preprimario hasta la universidad, privilegiando los 10 años de educación básica. El Estado, con el fin de garantizar el derecho a la educación de todos, se ha convertido en el principal proveedor de este servicio.
- **Como factor de equidad y democracia:** La educación es una puerta que abre oportunidades a las personas. La sociedad debe comprender que si no construye un sólido sistema de educación y de salud, no tendrá opciones en el futuro. Una mayor escolarización y la distribución de la educación con equidad hacen que el reparto de la riqueza sea también más equitativo. No se trata solo de resolver los problemas mínimos de la pobreza, sino también los problemas mínimos del desarrollo. Además, la educación de la población fortalece la democracia y reduce las desigualdades sociales. Un objetivo central de la sociedad debería ser proveer una educación de calidad a toda la población. Para superar la pobreza hay que



invertir en educación básica y en bachillerato, pero para garantizar un verdadero desarrollo hay que invertir también en educación superior; el problema con ésta es que, a pesar de que cuesta mucho más, no es de calidad.

- **Como elemento clave para la competitividad:** La educación es el motor del crecimiento y el desarrollo, es la plataforma desde la cual se puede generar investigación para el desarrollo. Es un imperativo económico, social, político y, sobre todo, humano y ético.

## Necesidad de un pacto social fiscal

En cuanto a la necesidad de forjar un pacto social fiscal que garantice la suficiencia de recursos para la educación, la salud y la inclusión social, las opiniones fueron organizadas en función de dos aspectos: como mecanismo **que asegure los recursos necesarios** y como medida que permita en el tiempo **sostener el financiamiento y las políticas** en estos temas, a pesar de los cambios de gobierno.

- **Para asegurar los recursos necesarios:** Es imprescindible un pacto fiscal social en el marco de una democracia con sólidas instituciones, que permitan implementar un riguroso programa fiscal de mediano y largo plazos, debidamente consensuado entre los diversos actores políticos, económicos y sociales. Para cumplir con el incremento de la inversión propuesto, la única posibilidad es hacer viable ese pacto fiscal, y, éste, dentro de un acuerdo social más integral, que requiere



desmantelar todos los mecanismos de candados, preasignaciones, etcétera. La fuerza de un acuerdo amplio garantiza que los procesos de planificación asignen, año a año, los recursos que se requieren para la inversión social. Hay que crear en la nueva Constitución un marco normativo que permita avanzar desde ese pacto fiscal hasta el pacto social. Se debe trabajar en un marco más civilizado que haga posible, entre todos y para todos, resolver nuestros problemas. No es suficiente que el financiamiento conste en la ley o en la Constitución, que en la práctica se lo puede obviar; hay que llegar a un gran consenso nacional que asegure su cumplimiento.

- **Para sostener el financiamiento y las políticas:** Para que las políticas sociales sean sostenibles en el tiempo se requiere consensuar “acuerdos nacionales”, en los que el sector público, el privado y la sociedad en su conjunto converjan en objetivos nacionales que impulsen el desarrollo humano. La educación y la salud, como medios para lograr equidad y luchar contra la pobreza, son la médula del nuevo Contrato Social; de ahí la necesidad de ampliar su cobertura, ser más equitativo y uniforme, y ampliar la base de los servicios sin perder su calidad. Los beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano deben tener un pacto con el Estado —a través del cual la sociedad se solidariza con ellos por ser los más pobres—, en el que, a cambio de este beneficio, éstos certifiquen que sus hijos en edad escolar asisten a la escuela de manera regular.



No se trata solo de canalizar la acumulación de fuerzas de los distintos sectores populares, sino de encontrar una forma de relación entre las clases, entre las élites y los sectores subalternos. Una práctica distinta en las relaciones, con reglas de juego específicas, que nos conduzcan por un camino solidario. De ahí la necesidad de diálogos, negociaciones y consensos para que unos sectores cedan a favor de las prioridades de otros. El gobierno está estructurando un conjunto de mecanismos que viabilicen un proceso de construcción política hacia un pacto social, distinto a conseguir una simple convergencia, porque tiene otros ritmos, otro imaginario, otros símbolos, otros tiempos y otros espacios de los que tiene el proceso de concertación política. Son mecanismos de reconstrucción debidos al derrumbe de la llamada partidocracia, que es la punta del iceberg de toda esta etapa de deslegitimación. Se requiere un replanteamiento integral del esquema de representatividad en el país, pero también del esquema de relaciones y de rendición de cuentas entre mandatario y mandantes. La educación y la salud deben ser consideradas como grandes procesos sociales inscritos al interior de un campo de confrontaciones en el que las sociedades definen sus horizontes de posibilidades de largo plazo y sus estrategias de futuro. La historia muestra cuán inestables son los consensos fiscales en Ecuador, cuán vulnerables e inconsistentes son los comportamientos de sus agentes; por ello es necesaria una política sustentable en el tiempo que impida la volatilidad macroeconómica.



## 2 ¿Cuánto invertir?

### **Incrementar la inversión en educación (6%), salud (4% del PIB) e inclusión social**

Las respuestas fueron organizadas en cuanto a: ¿Por qué incrementar la inversión social?; las condiciones para el incremento; la educación, salud e inclusión social como parte del desarrollo; sobre los correctivos en el gasto, y finalmente en cuanto a la relación gasto social y deuda pública.

- **Por qué incrementar la inversión social:** El financiamiento es clave, sin recursos no se puede mejorar la educación, incluso en un sistema que supere sus limitaciones en incentivos y eficiencia. El financiamiento actual es insuficiente bajo cualquier objetivo de cobertura y calidad que nos queramos imponer. Debemos alcanzar la meta mínima ya aprobada en la consulta popular, el 6% del PIB en pocos años significará entre 3 000 y 3 500 millones de dólares anuales. Es una preasignación que hay que mantenerla durante un largo plazo, pero es perfectamente justificable —las preasignaciones que no se justifican son las que financian temas o instituciones específicas que, de antemano, se sabe que tienen necesidades temporales limitadas—. No solo debe existir esta preasignación sino mecanismos que impidan recortes en esta área cuando existan dificultades fiscales. El 6% del PIB para educación y 6% para salud, no solo 4%. La inversión social dirigida a la implementación de programas de educación, salud, previsión y seguridad social, al incremento de las capacidades de las economías populares, no puede ser reducida a un simple problema del manejo fiscal.



- **Condiciones para el incremento:** Para que las asignaciones a la educación sean sostenibles en un determinado nivel del PIB, éstas deben darse en un contexto de sostenibilidad fiscal —equilibrio o superávit del presupuesto— que pueda mantenerse en el mediano y largo plazos, con ingresos y gastos permanentes que respondan a un crecimiento estructural y de tendencia de la economía. Llegar al 6 y 4% del PIB para educación y salud es una meta de mediano plazo. Asegurar el financiamiento de la educación pasa por un acuerdo nacional en el que se determine cuál es el destino que se va a dar a esos fondos públicos. Ponerse la meta de aumentar al 6% del PIB el gasto en educación pública parece inalcanzable. Esos valores son referenciales y no fijos e inamovibles. Es impracticable en el ámbito presupuestario fijar como meta del gasto público una relación con PIB, porque éste no es ingreso del Estado sino un agregado económico que corresponde al sector público y privado. Las metas previstas en educación y salud son altas e inviables. Se debe crear constitucionalmente una asignación presupuestaria para inversión en infraestructura, equipamiento educativo, investigación y desarrollo equivalente al 3% del total de los ingresos corrientes y de capital del Presupuesto General del Estado, sin incluir financiamiento. La definición de un porcentaje (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 determina una necesidad de financiamiento sin haber definido previamente un horizonte de largo plazo para el país. En otras palabras, no se puede establecer un porcentaje de gasto para tal sector sin



que previamente se haya diseñado un modelo de crecimiento y desarrollo por fuera de la visión de la estabilización. Destinar esos porcentajes del PIB a educación y salud representa asignar al menos el 10% del PIB. La presión fiscal, es decir la recaudación de impuestos con respecto al PIB está en el 11%; si se le restan las donaciones del impuesto a la renta y las preasignaciones de diferentes impuestos, los ingresos corrientes no alcanzarían a cubrir esos objetivos, por lo que habría que recurrir a los ingresos petroleros.

- **Como parte del desarrollo:** Los problemas de la educación, la salud y la inclusión social no son fiscales, están vinculados a una definición de política de desarrollo. Lo fiscal es solo un medio. El 6% del PIB para educación y 4% para salud pueden parecer mucho ahora, pero insuficientes si nos planteamos un nuevo esquema de desarrollo. A lo mejor hay que invertir el 10 ó 12% del PIB en educación, y cuando se trata de ésta también se debe hablar de capacitación e investigación. No se deben poner cifras en la Constitución, porque luego no se cumplen. El país debe subir y hasta duplicar esos recursos. En Ecuador está muy difundida la creencia de que las cantidades son más importantes que las calidades. Resulta que creemos que por el solo hecho de tener más de algo –más leyes por ejemplo–, las cosas van a estar mejor –va a haber más justicia, siguiendo el ejemplo anterior–. El criterio de que el Estado deba asignar un porcentaje determinado del PIB al sector educativo, da cuenta de la preeminencia del modelo neoliberal y de que sus nociones de estabilización de las políticas públicas aún predominan.



El financiamiento de la educación y de 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 deben asumir la educación y la salud, sobre todo en sociedades tan diversas como la ecuatoriana.

- **Correctivos en el gasto:** En el gasto público, en el gasto social la calidad es mucho más importante que la cantidad. Hay que preguntarse si los problemas de la calidad del gasto en educación se pueden ahondar con más recursos. Gastar muchos dólares no sirve de nada, si se lo hace ineficientemente o si se paga más a los burócratas, sin exigirles mayor productividad. El aumento del gasto público solo se justifica cuando permite mejorar la calidad de los servicios prestados por el Estado. Un mayor presupuesto en educación puede ser beneficioso para el sector, pero no es una garantía de que va a mejorar 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.
- **Relación gasto social y deuda pública:** Los recursos que el Estado destine a educación y salud en el presupuesto nunca pueden ser inferiores ni iguales a los que se destinen para el servicio de la deuda pública. Con ello, de un lado se prioriza la educación y la salud y de otro, se limita el endeudamiento público. El gasto social debería ser siempre más alto que el gasto de la deuda externa. Lo que se aprobó en la consulta



popular del 26 noviembre de 2006, en cuanto a destinar a educación el 6% y a salud el 4% del PIB, vale la pena tomarlo como referente, pero no hay que volver a repetir lo de la Constitución de 1998 que fijó el 30% de los ingresos corrientes para educación, porque no se cumplió. No hay que ser ingenuos y confiar en lo dispuesto en la letra de la ley. No basta por sí sola, se requiere la organización y la movilización ciudadana para hacerla efectiva.

### 3 Con qué financiar

Con respecto a este tema, las recomendaciones fueron organizadas en dos dimensiones: sobre los mecanismos, particularmente **los fondos de ahorro o fideicomisos; y las potenciales fuentes de financiamiento** en las que los subsidios, las preasignaciones, la recaudación de impuestos y otros medios son relevantes.

#### Políticas contracíclicas y de ahorro

En este subtema se aborda **la creación de fondos de ahorro, de un fondo de educación específico y el manejo de la cuenta única.**



- **Sobre la creación de fondos de ahorro:** La sostenibilidad fiscal y los recursos educativos podrán mantenerse, si se sustentan en políticas fiscales contracíclicas que obligan a generar superávit en tiempos de bonanza. Ahorrar en tiempos de abundancia para no ajustar la economía en momentos de escasez es un principio de responsabilidad social; cuando las circunstancias se tornan adversas se merman los recursos de inversión y los proyectos sociales, los egresos corrientes como sueldos y salarios no pueden contraerse. El incremento de recursos públicos para educación debería hacerse a partir de la creación de fideicomisos o fondos administrados por el Estado y la sociedad, que asegure su buen uso y vayan paralelos a los cambios que el sistema requiere. Dado que la inestabilidad de los ingresos públicos viene de la inestabilidad del precio del petróleo, lo ideal sería crear un fondo que se alimente con los recursos provenientes del petróleo en el período en que su 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. Se ha cerrado la posibilidad de tener una política de previsión que haga frente a las depresiones económicas, una política anticíclica que permita ahorrar en un fondo en las épocas de altos ingresos petroleros para suplir los gastos en los épocas depresivas, capaz de no poner en riesgo la estabilidad fiscal y, sobre todo, las perspectivas de reducción de la pobreza. La creación de políticas anticíclicas arranca de la creación de un consenso que obligue al gobierno a no agotar los recursos fiscales en los momentos de abundancia, para que no sean necesarios 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.



- **Sobre la creación de un fondo de educación:** Se debe 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, pero sus rendimientos financieros deberán ser acreditados a ésta, y 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 plazos, será un pilar fundamental para el financiamiento de los programas de inversión en educación y aprendizaje. Si se quiere proteger al gasto en educación, es muy importante que se lo aisle de los vaivenes de los marcados ciclos económicos de nuestro país. La asignación de recursos en función del PIB tiene una grave deficiencia, si llegara a darse una contracción de la economía, caería automáticamente la asignación de recursos para la educación. Si cae el nivel de actividad económica, es probable que caiga el nivel total de gasto público. En ese momento, el gobierno de turno, sin importar su orientación ideológica, tendrá que reducir el gasto en educación, incluso contraviniendo cualquier ley. La única manera de asegurar un gasto constante y predecible en cualquier sector social, es mediante la creación de ahorros fiscales en los años en que los ingresos sean altos y autorizar su gasto en los que sean bajos. En otras palabras, es necesario crear y fomentar políticas anticíclicas.



- **Sobre la cuenta única del Estado:** La cuenta única deja de ser pensada y manejada como caja chica y pasa a ser entendida como un gran fondo de inversión, con varias cuentas; que es, en definitiva, el esquema del sistema de fondos de inversión, de estabilidad y desarrollo. La mejor forma de prepararse para la época de vacas flacas es invertir en infraestructura productiva que permita generar ahorros. De nada sirve tener un fondo que termine siendo colocado en inversiones financieras de bajísima rentabilidad en el exterior, si no se tiene, por ejemplo, infraestructura energética que permita tener costos bajos, generar divisas sostenibles en el largo plazo y ahorrar recursos. La política económica que se está poniendo en marcha tiene una perspectiva más amplia y compleja que solo crear un fondo de estabilización, tiene que ver con eliminar, disminuir y minimizar las vulnerabilidades estructurales de la economía. La política expansiva y redistributiva que está generando el gobierno busca ampliar la base fiscal de largo plazo con la que se pueda evitar la creación de un fondo de estabilización y amortiguamiento tradicional. Las contingencias, tanto fiscales como de balanza de pagos, se pueden cubrir con la nueva arquitectura financiera regional –Banco del Sur y Fondo del Sur– y doméstica –se busca atraer 3 700 millones de dólares del sector corporativo no financiero del exterior, 3 300 millones de dólares de la banca, más la Reserva Monetaria Internacional de libre disponibilidad del Banco Central, que son unos 4 000 millones de dólares. Esta política tiene que ver con minimizar las vulnerabilidades estructurales de la economía.



## Sobre los subsidios, las preasignaciones y otras

Las opiniones se ordenaron en función de la permanencia de los subsidios, la necesidad de abandonar **las visiones de estabilización fiscal, la recompra de deuda como mecanismo de financiamiento, la eliminación de las preasignaciones, los impuestos, el papel de los gobiernos seccionales en el financiamiento, el canje de deuda como fuente y finalmente el papel del ITT y Yasuní en el financiamiento:**

- **Permanencia de los subsidios:** Los subsidios no son malos, si ayudan en la redistribución de la riqueza y contribuyen a disminuir la brecha entre ricos y pobres; lo importante es racionalizarlos para que tengan un carácter progresivo y no como 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 de lujo y los contrabandistas. El subsidio a los hidrocarburos significó para el país, en 2007, un gasto de alrededor de 2 315 millones de dólares. 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 proyectos de inversión social del Plan Nacional de Desarrollo. La reducción de subsidios a los derivados de petróleo es la única opción para financiar recursos crecientes para educación y salud. Se debe revisar el subsidio al gas doméstico, reduciéndolo, pero poniendo en marcha un programa de salud, como contrapartida. El subsidio al gas



doméstico representa unos 500 millones de dólares. Reducir el subsidio a los combustibles en un 10% y destinar esos fondos a proyectos específicos de inversión educativa hasta que éstos se cumplan, podría ser un primer punto de acuerdo. Hay que llegar a un acuerdo social para reducir el subsidio al gas y destinar esos recursos a agua potable y salud en todas las poblaciones fronterizas. Esos ingresos luego de la ejecución de los proyectos se revertirían a la cuenta única, por lo que no habría preasignación (400 millones de dólares en 2008). Eliminación de subsidios no focalizados, es decir una parte de los subsidios a los combustibles; no los subsidios a la energía eléctrica porque ello impactaría socialmente al eliminar la tarifa de la dignidad, y al sector productivo, las tarifas altas le harían perder competitividad.

- **No a las visiones de estabilización fiscal:** Una de las primeras decisiones respecto a las estrategias de buscar mecanismos de financiamiento sostenibles, en el largo plazo para los sectores de educación y de salud, sea el abandono definitivo de la visión de la estabilización, y, en consecuencia, la revisión de todos los marcos jurídicos que se aprobaron 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. El siguiente paso sería vincular la educación y la salud con una estrategia global de desarrollo



bajo condiciones de sustentabilidad, equidad, solidaridad intergeneracional, interculturalidad y plurinacionalidad. Los ingresos petroleros, antes distribuidos en fondos y ahora como parte del presupuesto, deben reasignarse a educación y salud para financiar gastos de capital.

- **Recompra de deuda:** Un buen manejo económico y fiscal permitirá bajar el riesgo país y realizar operaciones de recompra de deuda con costos menores; con lo que se ahorra en los intereses, se aumentaría el gasto en educación y salud. Que el Estado cumpla con sus obligaciones de deuda pública, no excluye que mejore el gasto en calidad y cantidad para el sector social. Dejar de honrar las obligaciones públicas anula el financiamiento de la economía, muchos proyectos sociales que se financian con recursos externos pueden paralizarse.
- **Sobre las preasignaciones:** Se deben eliminar algunas preasignaciones para darle flexibilidad al Presupuesto General del Estado, no las que se entregan a los gobiernos seccionales, ya que ellas consolidan su descentralización. Dar mayor discrecionalidad al presupuesto del Estado, reduciendo o eliminando las rigideces presupuestarias (preasignaciones) que son perjudiciales, puede ser ventajoso, pero peligroso si esta discrecionalidad se usa como instrumento político y electoral. Las preasignaciones eran un mecanismo defensivo ante un Estado que mostraba su vocación de servir siempre a los más poderosos. El crecimiento de las transferencias al IESS, ISSFA e ISSPOL no deberían ser mayores a la inflación promedio más el crecimiento estructural de la economía.



- **Sobre los impuestos:** Es conveniente establecer acuerdos políticos amplios que permitan que las recaudaciones adicionales —como porcentaje del PIB— se destinen a educación, al menos durante el tiempo necesario para cerrar las brechas y metas planteadas. Una preasignación de impuestos regresivos, un fondo contracíclico, o cualquier otro mecanismo que intente generar rentas duraderas a sectores de educación y 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 que tendrían estas iniciativas. 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 la asignación de recursos al sector social. El actual presidente propuso reducir el IVA, una mejor alternativa es no bajar ese impuesto y destinar los fondos a la educación bajo el sistema de fideicomiso o fondo. El gobierno debería reconsiderar la oposición a la donación del 25% del impuesto a la renta, modificando el procedimiento y permitiendo que esas donaciones solo vayan a universidades estatales. Las empresas podrían motivarse a donar sus impuestos para proyectos de investigación y mejoramiento de la calidad educativa en ramas de interés empresarial. Estas donaciones podrían reducir los montos asignados a esas universidades y esos recursos irían en beneficio de la educación primaria y secundaria. El gobierno está cobrando impuestos



con equidad, ese proceso va a ir generando una relegitimación que tiene su contraparte en los gastos, una parte de ellos son gastos sociales, pero otra parte fundamental tiene que ver con las obras públicas y los servicios básicos. Se debe ir hacia un pacto fiscal por la educación que no busque mayores recursos incrementando la carga fiscal, sino erradicando las prácticas de evasión y elusión de impuestos.

- **Papel de los gobiernos seccionales en el financiamiento.** Debe establecerse la obligatoriedad de que los gobiernos seccionales inviertan en la educación y lo social parte de los recursos que reciben de transferencias generales.
- **Canje de deuda como fuente:** El canje de deuda por educación es otra fuente de financiamiento. Hay que propiciar un acuerdo con el Club de París para canjear su deuda con proyectos de educación apoyados o administrados por países acreedores y pagados por el gobierno nacional. Con el canje de deuda externa, el financiamiento con préstamos no reembolsables y el apoyo de créditos del BID, más el 50% de los excedentes petroleros —de mantenerse el precio del petróleo en niveles promedios del año 2007—, se tendrían 2 700 millones de dólares al año, el 50% serían 1 350 millones de dólares, que es aproximadamente el 4% del PIB para 2008. Aquellas escuelas, colegios y universidades que cobren matrículas a sus estudiantes, deberían aportar con un 5% de esos cobros para



destinarlos a aquellos que den la enseñanza gratuita. Se puede cobrar matrículas diferenciadas al segmento de clase media/media-alta; así, el que más tiene financia al que menos tiene. El juego debe ser de suma cero, o sea que no queden excedentes monetarios por encima del costo medio. Con un manejo adecuado del endeudamiento público y del gasto de defensa, pueden reducirse esos gastos en el tiempo y con ello obtener mayores recursos para financiar la educación pública.

- **Papel del ITT y Yasuní en el financiamiento:** De efectivizarse la propuesta de no explotación del Yasuní, parte de esos recursos de rendimiento deberían canalizarse a educación y salud, pero se presupuestarían para obras claramente identificadas en todo el país y, otra, a remediación ambiental y desarrollo local para la Amazonía. Ésa es una inversión de largo plazo; pero, al mismo tiempo, se debería promover un proyecto estrella, por ejemplo, elegir un cierto número de niños de las zonas más pobres del campo y la ciudad, garantizarles escuela, bachillerato y universidad y, una vez concluidos éstos, que regresen a sus comunidades en calidad de promotores de desarrollo.



## 4 ¿Cómo invertir?

Con respecto a qué reformas se deben impulsar en el Ministerio de Educación y el sistema educativo, las reflexiones y propuestas fueron organizadas en dos subtemas: **las reformas inminentes al sistema y la urgencia de la descentralización.**

### Reforma del sistema

Las opiniones se organizaron en torno a: Riesgos de invertir más; Política social y educación acorde con proyecto de país; Ingresos corrientes financian gastos corrientes; Participación ciudadana como condición para la eficiencia; Despolitización del sistema educativo; Para optimizar el impacto del financiamiento; Gratuidad o no de los servicios sociales y creación de fondos concursables.

- **Riesgos de invertir más:** No se trata solo de asignar más recursos, sino de tener claro a dónde se quiere ir, qué logros se quieren alcanzar, en qué y cómo se van a utilizar esos recursos. Más recursos para educación y salud serán dilapidados, si no se los condiciona a indicadores de resultados y las remuneraciones a parámetros de eficiencia y productividad. Los recursos que se canalizan al sector social deben ser dirigidos hacia una inversión real, con el objetivo de ampliar las capacidades humanas, evitando convertirlos en gasto corriente. La calidad requiere cambios institucionales claves. Hay que revisar qué y cómo se está haciendo, si es adecuado, si es eficiente. 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, entre ellos los de inversión social que se encuentran en el Plan Nacional de Desarrollo. Atar egresos corrientes como sueldos y salarios a ingresos extraordinarios es amenazar la sostenibilidad de la inversión social y atentar contra la sanidad fiscal futura. Los ingresos petroleros se deben utilizar para dos propósitos: incrementar el patrimonio del Estado y reducir los pasivos del Estado —deuda pública—. Para que la inversión social produzca desarrollo humano sostenido, los recursos deben ser utilizados de forma eficaz y eficiente: con la prestación de servicios de calidad. Más que un asunto de cantidad es un tema de calidad, equidad y de confrontación a las desigualdades estructurales. Para que el Estado pueda proveer un servicio universal y de calidad son necesarias varias reformas, sobre todo fiscales, que le garanticen al gobierno contar con los recursos suficientes para cumplir con esta obligación, pero también reformas de otro tipo porque, finalmente, los niños no reciben dinero sino educación.

- **Política social y educación acorde con proyecto de país:**

La inversión social debe responder a la visión de país que impulsamos y a las estrategias de desarrollo que la apuntalan. 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 efectos —por muy débiles— no han tenido mayor impacto. Hay que contar con una política social altamente articulada a la política económica; una política activa, que apueste por el desarrollo humano como fin último de la acción pública. Una



política social articulada a una política económica incluyente y movilizadora, responsable con las generaciones futuras, integral, coherente e integradora de todos los esfuerzos sectoriales del Estado y de las iniciativas de la sociedad civil. Que abra oportunidades para la inserción socioeconómica, a la vez que fortalezca las capacidades de las personas –individuos o grupos– para que ejerzan su derecho a una vida digna, con libertad para optar por su propio desarrollo. El Plan Nacional de Desarrollo 2007-11 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 apunten a una inversión compartida entre el país del presente y del futuro.

- **Ingresos corrientes financian gastos corrientes.** Los gastos corrientes –incluidos sueldos– deben crecer en función de la inflación más el crecimiento estructural de la economía, y ser financiados con carga tributaria. Se deben privilegiar los sueldos de educación y salud en detrimento de defensa y otros sectores. Los sueldos de educación y salud deben ser financiados solo con ingresos permanentes. Los gastos de capital e inversión en educación y salud pueden crecer más en un contexto de sostenibilidad fiscal. Incrementar las remuneraciones a los docentes debe hacerse en función de su desempeño.
- **Participación ciudadana como condición para la eficiencia.** Una sociedad participante garantiza 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. Transparencia, control público externo, rendición de cuentas y participación social y ciudadana son aspectos vitales de una gestión eficiente. Sin rendición de cuentas, pierde fuerza la posibilidad de asignar fondos importantes a educación y salud. Se debe crear una Superintendencia de Educación independiente de los actores del sistema para institucionalizar un sistema de control, evaluación y rendición de cuentas; no como hasta ahora que son los propios docentes y su sindicato quienes controlan todos los procesos.

- **Despolitización del sistema educativo:** La despolitización de la educación y la salud es una necesidad impostergable, si se pretende una mejor calidad del gasto. No importa la cantidad de recursos que se entregue, la educación y la salud no podrán mejorar jamás si se mantienen politizadas. Va contra sus derechos obligar a los docentes a afiliarse a una única organización gremial. La Constitución garantiza el derecho a la libre asociación.
- **Para optimizar el impacto del financiamiento se debe recurrir a concursos de proyectos de pequeña escala y bajo monto, por el que compitan los centros educativos, apoyándolos en el diseño.** Los premios se entregan a partir de evaluaciones estandarizadas que midan su desempeño en destrezas básicas de lenguaje y matemática. Los recursos se pueden destinar a zonas deprimidas y exclusivamente para gasto no corriente. Si el presupuesto de educación sigue en función del número de docentes, las partidas como su propiedad y la autoridad sin poder asignarlos en función de los estudiantes, la calidad de la educación seguirá siendo baja.



- **Gratuidad o no de los servicios sociales:** A la población le interesa recibir servicios públicos de calidad; si no pueden ser totalmente gratuitos, que al menos los valores se cobren según el nivel económico de cada ciudadano. No debe descartarse la posibilidad de entregar en concesión servicios públicos a administradores privados. El Estado no pierde la propiedad sobre ellos.

## Descentralización

- **La descentralización de la educación es urgente:** Sin descentralizar funciones y recursos y responsabilizarlos de ellos a los gobiernos seccionales y autonomías, no será posible cambiar la educación y la salud. Los recursos públicos se desperdician debido a la excesiva centralización de las decisiones que trae consigo asignaciones inadecuadas. Se manejan fondos sin opinión y menos decisión de los administradores locales, padres, estudiantes. Descentralización significa autonomía, identidad y capacidad de gestión de los centros educativos. Es transferencia de decisiones y recursos al nivel local o de la escuela, que afectan la gestión y calidad del servicio. Hay que estimular a los municipios a incrementar el enrolamiento de niños, niñas y adolescentes en la escuela. Los gobiernos seccionales eficientes pueden administrar el sistema educativo. Una profunda descentralización debe ser entendida no solo como transferencia del poder político central al poder político



local, sino hacia la sociedad; por ejemplo, la sociedad local puede asumir el compromiso de manejar una escuela pública a través de grupos de padres de familia, colegios, universidades, empresarios, ONG, etcétera, dentro de un proceso bien normado. Como país diverso, Ecuador tiene, como primera prioridad, descentralizar la educación transfiriendo su competencia a los municipios, que pueden llevar adelante una política ajustada a sus características y exigencias propias, fomentando competitividad para el desarrollo local. La calidad del gasto público de gobiernos seccionales y entidades autónomas es mejor que el gasto del gobierno central; éstos tienen mayor capacidad para diseñar los contenidos educativos conforme a valores y tradiciones de la población. Es necesaria una mayor corresponsabilidad de los municipios en la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de la educación y, por ende, en la asignación de recursos. La descentralización es parte de un mandato ciudadano de empoderamiento y equidad que supera la lógica cacical de chantajes regionales que han marcado nuestra historia republicana. Hay que desconcentrar la educación y la salud para minimizar el costo viajero y el mantenimiento de los estudiantes y propiciar el desarrollo académico de los docentes de las diferentes regiones o provincias. El sistema escolar requiere gestionarse de manera participativa y descentralizada, estableciendo con claridad competencias y asignando 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 y a los estudiantes en las decisiones que afectan sus procesos de aprendizaje.



## 5 ¿En qué invertir?

Que áreas de la educación deben ser prioritarias a la hora de asignar recursos y bajo qué modalidades; sus respuestas fueron ordenadas en función de: **La educación preescolar, primaria y secundaria como prioridades; Eficiencia y eficacia; No al mercado como asignador de recursos; Asignación per cápita por estudiante; Sobre políticas docentes; Cómo y quién financia la educación superior; La educación como inversión y no como gasto; La educación y el mundo laboral; Algunos lineamientos de políticas; Proyectos estrella, y Sobre salud.**

### A quién asignar y cómo hacerlo

**Educación preescolar, básica y bachillerato como prioridades:** La política educativa debe poner énfasis en los niveles preescolar, primaria y secundaria, en ese orden de prioridad; más educación básica para quienes están fuera de la escuela. Hay que tener una visión más amplia de la educación: no es solo para niños sino para todos, debe haber un proceso educativo continuo. No hay que garantizar únicamente la universalidad de la educación, sino que la inversión pública tenga una real incidencia en las oportunidades de los beneficiarios. La educación y la salud, en todos sus niveles, debe ampliar su cobertura a lo largo y ancho del país, sin menguar su calidad, y favoreciendo la equidad. El financiamiento tiene que servir



también para construir un sistema educativo y de salud integral, coherente con la visión de largo plazo de la sociedad, solidario con los más altos parámetros de calidad, y con un sentido de justicia social, equidad redistributiva, interculturalidad y plurinacionalidad.

- **Eficiencia y eficacia:** Hay que dejar atrás 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, ni sus parámetros estar inscritos en la lógica costo-beneficio, sino en la solidaridad y el largo plazo. Hay que abandonar los criterios de “calidad de gasto”, y reemplazarlos por parámetros sociales, que tengan carácter compensatorio y solidario. 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. Es necesario que se recupere el rol de rectoría pública y empezar a acotar y recuperar los espacios en educación y salud que fueron cedidos a la iniciativa privada.
- **No al mercado como asignador de recursos:** Para diseñar una política pública de financiamiento a la educación y a la salud, que sea consistente, durable y coherente en el largo plazo, hay que salir de la visión de los mercados como asignadores óptimos, de la estabilización como dispositivo de regulación del gasto fiscal, de la estabilización macrofiscal, de los fondos de ahorro a largo plazo y abandonar la idea de la disciplina fiscal como regulador de la inflación.



- **Asignación per cápita por estudiante:** Para ampliar la cobertura de la educación, el Estado debe buscar una mayor cooperación con la sociedad. Una forma de hacerlo es crear un sistema de entrega de recursos por estudiante, de manera que el dinero pueda ir donde está éste. Para que este tipo de asignación 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 arrancar de una prueba estandarizada que se haga cada año a todos los bachilleres (la calificación podría servir para el ingreso a las universidades). Así se puede establecer la calidad de cada plantel a partir de los resultados de sus estudiantes, y fomentar una sana competencia entre colegios. Los recursos públicos deben distribuirse de acuerdo al número de estudiantes. Cambiar, no eliminar el concepto de gratuidad. La gratuidad puede ser comprendida de otra manera; por ejemplo, vía entrega de bonos educativos directos a los estudiantes para que los puedan usar de diversas maneras. Cada niño en Ecuador debería nacer con su propia partida presupuestaria o con su propio bono educativo, éste mediante el fideicomiso blindo el uso de los fondos con este fin. Cada padre debe tener libertad de elegir el establecimiento en donde va a educar a su hijo. Esto es cambiar el financiamiento de la oferta –escuela fiscal gratuita– a la demanda; es decir, al sujeto real de la educación que es el estudiante y su familia. El estudiante puede ir con su partida a cualquier centro educativo –privado o público–, regulado con estándares de calidad y sistemas de información. Si ello no es posible, por lo menos hay que entregar las partidas a los estudiantes y no a los docentes, como ocurre actualmente. Clasificar a los planteles según la calidad



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

- **Sobre políticas docentes:** Se puede crear un sistema de acreditación docente, que garantice la estabilidad laboral, siempre y cuando los docentes mantengan niveles mínimos de calidad, que se puedan comprobar mediante exámenes periódicos. Este sistema 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. Estas medidas no suponen un costo mayor para el Estado, y podrían aumentar significativamente la calidad de la educación en Ecuador. Otro argumento a favor de que ni la calidad ni la cobertura de la educación dependen exclusivamente de los recursos invertidos en el sector. El mejoramiento de la infraestructura, de la calidad y equidad de la educación y las acciones tendientes a revalorizar la profesión docente, son aspectos operativos que incumben al ejercicio de la administración pública. 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, y su “ascenso” consiste en ir acercándolo hacia la ciudad, reproduciendo de este modo la brecha rural/urbano y las inequidades asociadas; también con aquellas que no promueven su buen desempeño ni permiten su evaluación, como ésa de que el docente es el



dueño de la partida; como sucede en otros países, la partida es una asignación presupuestaria al establecimiento educativo o a la localidad; aquí, cuando algún docente es transferido a otra localidad, el establecimiento educativo se queda sin ella y no puede contratar su reemplazo.

- **Cómo y quién financia la educación superior:** El Estado no puede ni debe financiar las universidades públicas; éstas deben sustentarse en su autogestión: ingresos por investigación, donaciones, pensiones diferenciadas. La inversión en educación no es solo para salir de la pobreza sino para levantar sus niveles tecnológicos. No puede impartirse cualquier educación, ésta debe estar en función de la propuesta de desarrollo. Hay que ver cómo se obtienen recursos de los sectores productivos para invertir en la educación de los más pobres.
- **La educación como inversión y no como gasto:** El gasto fiscal que se hace en docentes e infraestructura no debe ser asumido como gasto corriente sino como inversión. Los salarios para los docentes se inscriben en una carrera pedagógica en la que la sociedad premia su esfuerzo, su dedicación, su compromiso. Para fortalecer la carrera pedagógica y sanitaria, hay que crear mecanismos que sirvan de premisas para una base científico-tecnológica nacional. El financiamiento de ambas carreras no debe sustentarse en un porcentaje del PIB, sino en función de las necesidades de largo plazo del país. La asignación presupuestaria para el área social no es un gasto, sino una inversión real en desarrollo humano.



- **Educación y mundo laboral:** Hay que incentivar las inversiones, sobre todo aquellas que generan mayores empleos. Empleos y salarios buenos son la base esencial para una economía próspera y para elevar los niveles de vida. El empleo es lo único que importa y es el objetivo último. Una elevada competitividad permite obtener ingresos. Sin embargo, los requerimientos de eficiencia exigen capital humano avanzado; es decir, de nivel universitario, que hayan superado la brecha digital, idiomática, de servicio al cliente, internacional. Debe pensarse en el ecuatoriano internacionalizado, ciudadano del mundo. No se puede luchar por el financiamiento a la educación o la salud, sin luchar al mismo tiempo por la eliminación de la precarización laboral, por la necesidad de suspender el pago de la deuda externa, etcétera, es decir, por un nuevo modelo de desarrollo.
- **Algunos lineamientos de política:** Hay que cambiar radicalmente la política y la gestión de la educación bajo estos lineamientos: **a)** Responsabilidad por los resultados: con estrictos estándares sobre lo que debe saber y aprender cada niño —en especial la lectura y la matemática—, determinando su progreso y logros en forma particularizada todos los años. **b)** Permitir que los padres puedan jugar un papel más importante en la educación de sus hijos, participando más activamente en el control de las escuelas. **c)** Flexibilidad en el uso de fondos presupuestados para la educación, tanto del gobierno central como de los gobiernos locales. **d)** Concentrar los recursos en métodos de enseñanza y en estrategias comprobadas



y basadas en la investigación. e) Construir escuelas y sistemas de educación atendiendo discapacidades especiales. Todo ello implica obtener resultados positivos, mayor flexibilidad y control local, mayores opciones para los padres de familia.

- **Proyectos estrella:** Uno de los proyectos estrella que se podría financiar con el fondo de educación con sus rendimientos iniciales sería, por ejemplo, escoger y beneficiar a un grupo de niños 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. Se podrían financiar proyectos que conjuguen al ambiente con la educación; desde un programa que podría denominarse: Vida para la educación, en el que cada niño 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 al terminar el bachillerato —ésta tendría que ser la condición— se hace efectivo. Estos árboles podrán ser vendidos solo para financiar sus estudios universitarios o empezar su pequeña empresa. El cuidado de los árboles durante su crecimiento serían responsabilidad de los campesinos, que recibirían una parte del valor de su venta; es decir, serían copropietarios.
- **Sobre 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 este sistema y los que hace el gobierno como parte de su proceso de planificación.



## **6** Propuesta de agenda a debatir

Como se anotó anteriormente, la finalidad de esta consulta es establecer un mapa del estado del debate, en el que se puedan identificar coincidencias y diferencias que exigen un proceso de diálogo que las evidencie, absuelva o profundice, mejor para bien que para mal.

Se ha logrado abrir un espacio de diálogo ciudadano que permitirá ir creando niveles de confianza, en la perspectiva de ir construyendo acuerdos puntuales que, a su vez, permitan reestructurar la política tributaria y fiscal del Ecuador desde las reformas que los sistemas educativos, de salud y social demandan.

Las opiniones vertidas por los especialistas consultados son abundantes y versan sobre diversos temas. Para dar continuidad a este diálogo, se propone una agenda de debate con varios de los puntos tratados. La agenda busca combinar la discusión de aspectos puntuales —pero de gran trascendencia— y otros de carácter más estratégico sobre los que se identifican coincidencias. Los temas sobre los que existen discrepancias no integran esta agenda —se tratarán cuando se hayan superado el prejuicio y la descalificación del distinto, del otro—. El proceso es ir de reformas particulares y posibles de implementar en el corto plazo a reformas complejas que requieran tiempos y cambios mayores. La agenda da mayor énfasis a los temas educativos y, en menor medida, a la salud y la inclusión social, áreas sobre las cuales será necesario profundizar en un debate futuro.



### A continuación los 11 puntos de la agenda de debate:

- 1 Suprimir la obligatoriedad** que tiene el docente a afiliarse a una única organización gremial. La Constitución garantiza el derecho a la libre asociación.
- 2 Cambio de la partida presupuestaria**, el docente ya será dueño de la partida presupuestaria, ésta será asignada al establecimiento educativo o a la localidad.
- 3 Acabar con las prácticas incoherentes consignadas en la carrera docente.** La zona rural ya no será el lugar al que se destina al docente recién graduado y sin experiencia, ni el “ascenso” consistirá en ir acercándose a la ciudad, lo que reproduce la brecha rural/urbano y las inequidades asociadas.
- 4 Gestión del sistema escolar participativa y descentralizada**, con claridad de competencias y papeles en los distintos niveles: desde el ministerio hasta el aula de clase, gobiernos locales, padres de familia, estudiantes, comunidad. Todos tienen responsabilidades y participan en las decisiones que afectan los procesos de aprendizaje.



- 5 **Reforma integral de salud** que integre al sistema público y al de seguridad social estableciendo un nexo entre las inversiones que hace el sistema de seguridad social y los que hace el gobierno.
- 6 **Creación de un fondo de educación** que se capitalice con aportes de la cooperación nacional e internacional, cuyos recursos no se depositarían en la cuenta única del tesoro nacional, sino en un fideicomiso. Los rendimientos financieros del fondo serán destinados exclusivamente a financiar proyectos, con atención prioritaria a los cantones más pobres, con menor acceso a oportunidades educativas y de aprendizaje dentro y fuera del sistema escolar.
- 7 **Asignación de recursos con equidad** a los territorios y a los establecimientos educativos, en función de la demanda y no de la oferta.
- 8 **Racionalización y eliminación de algunos subsidios**, como el caso del gas, con una progresiva disminución de éste a los quintiles de ingresos medios y altos, que se destine a financiar aquellos proyectos de inversión social que se encuentran en el Plan Nacional de Desarrollo.



- 9 Fortalecimiento de la capacidad del Estado en la recaudación de impuestos,** evitando la evasión y elusión tributaria, y convirtiendo a esta fuente en la más importante para financiar la inversión social.
  
- 10 Terminar con la irracionalidad, la ineficiencia y la poca transparencia en el manejo de los recursos públicos,** promoviendo el control social y ciudadano, no solo de los recursos sino también de los procesos y resultados de la gestión educativa.
  
- 11 Financiamiento de proyectos de inversión,** entre ellos los de inversión social, con ingresos de capital o no permanentes provenientes de los recursos no renovables, como el petróleo o la minería, evitando que se conviertan en gasto corriente y dirigiéndolos hacia una inversión real, que amplíe las capacidades humanas.



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 aprenden 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.



**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 crecimiento<sup>3</sup>.

## **2 Dependencia del petróleo e inestabilidad**

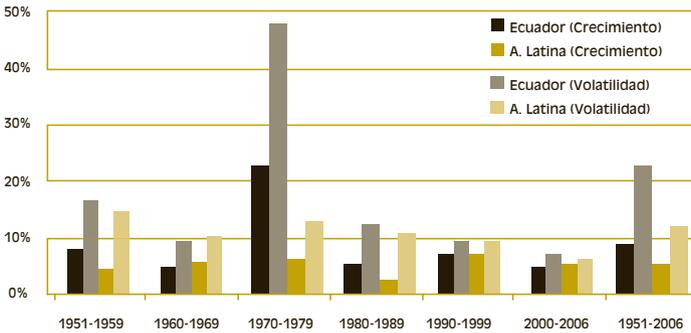
Si bien la volatilidad ha sido una característica de muchas economías latinoamericanas, Ecuador parece ser un caso extremo pues muestra una mayor volatilidad que la región en su conjunto y que la mayoría de países restantes de la región (gráfico 1). La única excepción parece ser los últimos 5 años.

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

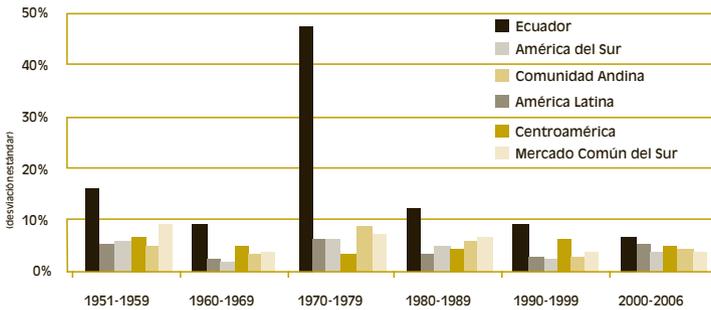


**Gráfico 1.** Ecuador y América Latina: Crecimiento Real y Exportaciones

**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.

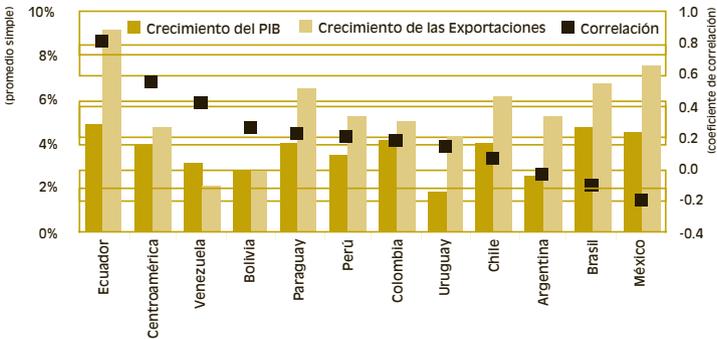
Una característica relevante de la economía ecuatoriana, de especial importancia para este estudio, es la alta correlación existente entre el crecimiento de la economía y el crecimiento de las exportaciones. Ésta es una de las razones que explican la alta volatilidad de la economía ecuatoriana.

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.

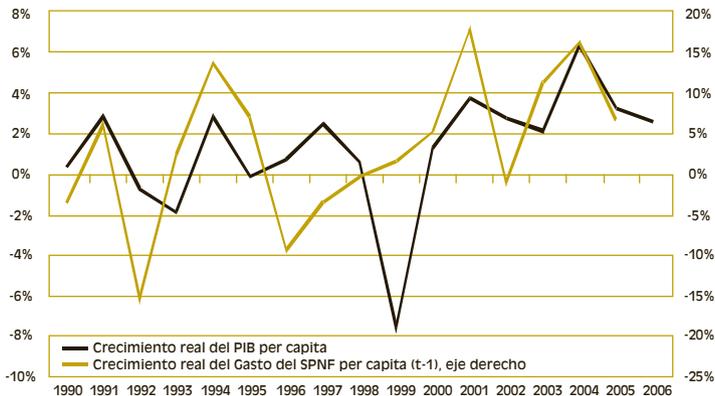
Para el período 1990-2006, se ha encontrado una significativa correlación entre el crecimiento real per cápita del PIB y el crecimiento real per cápita del gasto público —tomando la totalidad del sector público no financiero—, si se considera un rezago de un año para este último (gráfico 3). Medido de 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”<sup>4</sup>. 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.

<sup>4</sup> 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.





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).



<b>Cuadro 2</b> Gastos de personal en educación Gobierno Central En millones de US dólares				
<b>Año</b>	<b>Gasto personal</b>	<b>Otros gastos</b>	<b>Total</b>	<b>% Contra el total</b>
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.

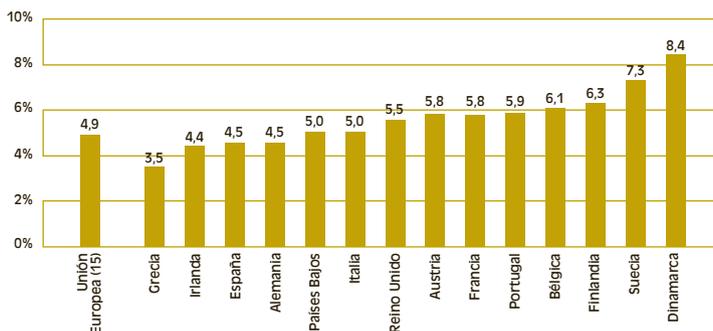


## ¿Cómo financiar el 6 y el 4% del PIB para educación y salud respectivamente, y la política de inclusión social?

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 evasión<sup>5</sup>, 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”**.

**Reformas**  
**fiscal y tributaria**  
en la nueva Constitución



---

**Jaime Carrera**  
Secretario del Observatorio  
de la Política Fiscal. Economista.



## 1 Reformas en política fiscal y tributaria a considerarse en la nueva Constitución

### Del sistema tributario

**Art.** Las leyes tributarias estimularán la inversión y el ahorro, que se aprovecharán para promover el desarrollo nacional; fomentarán el empleo y la producción, y permitirán una progresiva y flexible carga tributaria a efectos de sostener y acrecentar, en combinación con otros ingresos, las asignaciones para la educación y la salud. Procurarán una justa distribución de las rentas y de la riqueza entre todos los habitantes y regiones del país.

### Del presupuesto

Art. Las asignaciones para educación y salud irán creciendo en forma progresiva hasta alcanzar los niveles del PIB fijados en la Constitución; se establecerán en los presupuestos anuales, según el marco de equilibrio o superávit estructural calculado conforme a la ley. Con tal propósito, el programa fiscal anual establecerá una evolución de los ingresos tributarios y petroleros, compatible con los gastos en educación, salud y otros sectores.



## Reformas en política fiscal y tributaria

### Modelo de Estado

Privilegiar la educación debe ser el propósito de un modelo de Estado que respete los esenciales derechos individuales de libertad, propiedad y seguridad; que garantice los contrapesos democráticos de la división de poderes: Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Electoral; que someta la autoridad del Estado a la jerarquía normativa que obliga a todos por igual; que preserve la justicia constitucional y la aplicación independiente de la justicia. El modelo de Estado debe impulsar la educación de su población para fortalecer la democracia y reducir las desigualdades sociales.

Para que el sector educativo cuente con más recursos y una población más educada encuentre oportunidades de progreso, el modelo económico debe perseguir el crecimiento de la economía a través de un sector privado robusto y la redistribución con fines sociales mediante un Estado eficiente, con un tamaño del sector público acorde con la capacidad de la economía para sostenerlo. A su vez, altas tasas de crecimiento serán posibles mediante el impulso a la competitividad en la que la educación es factor esencial, garantías a la propiedad, buenas condiciones para atraer inversiones, estabilidad macroeconómica, e inserción en el mercado mundial para vender productos con valor agregado.



## **Sostenibilidad fiscal**

Para que las asignaciones a la educación sean sostenibles en un determinado nivel del PIB, deben definirse en un contexto de sostenibilidad fiscal, entendida como la situación de equilibrio o superávit del presupuesto, que pueda mantenerse en el mediano y largo plazos mediante ingresos y gastos permanentes que respondan a un crecimiento estructural y de tendencia de la economía. La sostenibilidad fiscal y los recursos educativos podrán mantenerse en el tiempo si, a su vez, se sustentan en políticas fiscales anticíclicas que obligan a generar superávit en tiempos de bonanza.

## **Programa fiscal de mediano plazo**

En el marco del modelo de Estado y económico descritos, un programa fiscal sostenible en cuyo contexto se mantengan de modo permanente asignaciones crecientes a educación y salud, podría contener las siguientes metas y políticas, cuantificadas de modo muy preliminar en el escenario del cuadro adjunto:

## **Metas económicas y sociales**

Para reducir la pobreza, Ecuador debe perseguir tasas de crecimiento superiores al 6% anual, en el mediano y largo plazos, y en los sectores no petroleros y petrolero. Al mismo tiempo, una mejor distribución del ingreso se logrará, entre otras acciones,



con la creación de empleos y privilegiando las asignaciones a educación y salud, hasta alcanzar en el mediano plazo el 6 y 4% del PIB, para cada rubro. Para crecer a tasas elevadas, es necesario utilizar los recursos del petróleo para aumentar la competitividad del país mediante inversiones en infraestructuras productivas complementarias al impulso de la inversión privada nacional y extranjera.

### Políticas fiscales sobre ingresos

Para que las asignaciones a educación y salud sean crecientes y sostenibles en el tiempo, es necesario armonizar los gastos permanentes con un flujo de ingresos estructurales o de tendencia. Se deben ahorrar los recursos extraordinarios, reducir las deudas o financiar inversiones ocasionales.

**Tributarios:** En una economía débil que crece poco, incrementar los impuestos es contraproducente para el crecimiento. La carga tributaria debe aumentarse mediante la reducción de la evasión y la elusión, y la ampliación de la base de contribuyentes. Cuando el PIB/per cápita permita cubrir las necesidades básicas para el bienestar de las personas y el PIB tenga un crecimiento elevado y sostenido, se podría pensar en mayores tarifas para algunos impuestos, siempre que la eficiencia del sector público mejore para proveer buenos servicios.



**Petroleros:** Los ingresos petroleros brindan la oportunidad de crear las condiciones para atraer inversiones en otros sectores y sustentar el crecimiento de largo plazo en la economía no petrolera. La transformación de Petroecuador y la apertura al capital y tecnologías privados son indispensables para incrementar la producción en un escenario de altos precios.

**Subsidios:** Ante los escasos espacios en la tributación, la reducción de subsidios a los derivados de petróleo es la única opción para financiar recursos crecientes para educación y salud. Disminuir los subsidios en el sector eléctrico exige reformas profundas y tarifas reales.

### **Políticas fiscales sobre gastos**

Es necesario limitar de modo estricto la expansión del gasto corriente sin intereses a la evolución de la inflación más el crecimiento estructural de la economía, y financiarlo con una carga tributaria neutra que no desaliente las actividades productivas. Los gastos de capital e inversión, incluidos los de educación y salud, podrían tener una mayor expansión en un contexto de sostenibilidad fiscal.

**Sueldos:** La masa salarial del conjunto del sector público no debería crecer cada año más allá de la suma de la inflación promedio más el crecimiento estructural de la economía. Sin superar este margen, se pueden privilegiar los sueldos de educación y salud, en detrimento de áreas como defensa y otros ministerios y entidades. Sueldos superiores en educación y salud, por encima del techo citado y como parte de mayores asignaciones



en términos del PIB, tendrían que ser sostenibles con ingresos permanentes. Aumentos desproporcionados de la masa salarial vuelven insostenibles las cuentas públicas y restan recursos para los programas de educación y salud. Es necesario evitar que los incrementos de sueldos en estos sectores impidan la implementación de programas básicos en ellos.

**Bienes y servicios:** Las asignaciones para mantenimiento y provisión de materiales e insumos para educación y salud son esenciales y debería crecer por encima del 15% anual, lo cual exige restricciones en otros sectores.

**Transferencias a las seguridades sociales:** El crecimiento de las transferencias del presupuesto al IESS, ISSFA e ISSPOL no debería superar la inflación promedio más el crecimiento estructural de la economía, es decir 6-7%. Al mismo tiempo, son necesarias reformas al IESS para aumentar sus ingresos, reducir el déficit actuarial y las transferencias del presupuesto, a fin de contar con más recursos para educación y salud. Mayores pensiones jubilares serán posibles si la economía crece a tasas elevadas.

**Intereses:** La confianza en un serio manejo económico y fiscal disminuirá el riesgo-país y facilitará el acceso a los mercados interno y externo, lo que permitirá concretar operaciones de recompra de deuda y/o alargamiento de plazos con costos menores. Los ahorros en intereses pueden coadyuvar a los aumentos en salud y educación.



**Gastos de capital e inversión:** Estos gastos en educación y salud deberán observar incrementos por encima de la inflación y crecimiento de la economía hasta que se alcance la meta deseada en términos del PIB. Los efectuados por los gobiernos seccionales y otros sectores deben contribuir a la competitividad del país mediante la dotación de infraestructura productiva, a fin de complementar y hacer atractiva la inversión privada que sostenga el crecimiento económico.

### **Acuerdo fiscal social**

Un modelo económico de libre competencia que promueva la competitividad, atraiga inversiones e inserte al país en el comercio mundial; la estabilidad macroeconómica, sostenibilidad y programa fiscales de mediano plazo; en ese contexto, obtener recursos crecientes para la educación y salud solo será posible mediante un acuerdo fiscal social que, en el marco de una democracia con sólidas instituciones, haga posible combinar la evolución de la economía con las atenciones sociales que permitan redistribuir el ingreso, brindar oportunidades y reducir la pobreza.



## Sector público eficiente

Los recursos para educación y salud seguirán siendo dilapidados si no se los condiciona a indicadores de resultados, y si los aumentos remunerativos no obedecen a parámetros de eficiencia y productividad. La transparencia sin restricciones en el uso de los recursos, la rendición de cuentas permanente a los poderes públicos, el control externo eficaz de la Contraloría y la constante participación social, son elementos vitales para institucionalizar un sector público eficiente y de tamaño compatible con la economía del país.

## Descentralización y autonomías

Con la actual organización administrativa del Estado no será posible mejorar la educación y la salud. La eficiencia en estos sectores y en la utilización de mayores recursos exige una real descentralización de funciones y asignaciones hacia los gobiernos seccionales. Un proceso de autonomías también apuntará en esta dirección. Acciones que, además, contribuirán a desarticular la nociva ingerencia política en tales sectores. Procesos que deben llevarse a cabo en un marco de sostenibilidad fiscal, pues, sus desajustes son más costosos para los sectores sociales.



### **3** **Financiamiento del 6 y 4% del PIB para educación y salud, respectivamente**

Recursos adicionales para educación y salud pueden obtenerse mediante acciones complementarias en el campo de la tributación, ingresos petroleros, subsidios y reasignación de gastos.

#### **Programa fiscal riguroso**

Incrementar y sostener en términos del PIB las asignaciones a educación y salud no será posible sin la estricta implementación de un riguroso programa fiscal de mediano y largo plazos, debidamente consensuado por los diversos actores políticos, económicos y sociales. Este programa requiere de una combinación y evolución cuidadosa de los ingresos petroleros, tributarios y subsidios, para que se mantengan de modo permanente y sostengan un conjunto compatible de gastos. Habrá que mantener flexibilidad en la carga tributaria a fin de compensar posibles desfases en la renta petrolera y en la economía.

Al propio tiempo, el programa fiscal exige que los gastos de otros sectores se restrinjan para permitir la expansión de los gastos en salud y educación y, por el contrario, no resten recursos para tal propósito.



## Reducción de subsidios a derivados de petróleo

Actualmente, los subsidios a los derivados del petróleo representan alrededor de \$ 3 000 millones, más del 6% del PIB. Como se observa en el cuadro, en un escenario de crecimiento prudente de sueldos y otras variables, con aumentos constantes del PIB, para incrementos progresivos entre 2009-2011 de 0,5% del PIB para educación y 0,3% del PIB para salud, se requerirían ingresos adicionales de 1,5; 2,3 y 3,0% del PIB. La reducción gradual de los subsidios a los derivados del petróleo mediante un gran acuerdo nacional es una opción válida. Si el crecimiento del PIB es menor, serán inferiores las necesidades de recursos para cumplir las metas en términos del PIB para tales sectores. Sin embargo, un bajo crecimiento no permite crear empleos y resta posibilidades de más recursos para educación y salud.

## Aumentos en la tributación

Debido al bajo PIB/per cápita y la fragilidad económica, mientras la economía crezca en sus niveles de tendencia, 2-3% anual, aumentos en la tributación son contrarios al crecimiento. Cuando éste adquiera niveles sostenidos por encima del 5%, se puede optar por aumentos de la carga tributaria vía tarifas. Éstos serán necesarios y complementarios a la reducción de subsidios.



## Ingresos petroleros

Parte de los ingresos petroleros distribuidos en los diversos fondos, al incluirse en el Presupuesto del Estado, pueden reasignarse a educación y salud para financiar gastos de capital. Sin embargo, debido a su volatilidad, cuando se reduzcan deberán compensarse con una mayor carga tributaria o mayores precios de derivados. De allí la importancia de mantener un programa fiscal con ingresos petroleros estructurales, ahorrar parte de los excedentes y emprender obras puntuales que generen condiciones para atraer inversión privada.

## Reducción y reasignación de gastos

En el marco de un programa fiscal global y de mediano plazo, la evolución prudente de sueldos en otros sectores, la reducción de transferencias a las seguridades sociales atadas a reformas en el IESS, la disminución del subsidio a la electricidad, operaciones que permitan reducir el pago de intereses internos y externos pueden brindar importantes espacios para reasignar los gastos hacia educación y salud. Establecer en los gobiernos seccionales la obligación de asignar un porcentaje de sus rentas a programas concretos de educación y salud puede ser también un importante aporte. La reasignación hacia la educación primaria de los recursos destinados a las universidades, mediante un proceso para consolidar su autogestión, también contribuirá a generar mayores espacios para la educación en el presupuesto.



## Proyección preliminar de un programa fiscal

Sin incluir los fondos petroleros y los desfases acostumbrados en la evolución de las remuneraciones, un programa fiscal con asignaciones crecientes para educación y salud podría reflejarse en el siguiente cuadro:

<b>Cuadro 3</b> Presupuesto gobierno central 2008-2011. \$ millones				
<b>Concepto</b>	<b>Prof. 2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>TOTAL INGRESOS</b>	8 874	10 086	11 193	12 557
Ingresos Tributarios	5 022	5 373	5 856	6 442
Ingresos no Tributarios	20	22	24	26
Ingresos Petroleros	2 629	2 629	2 629	2 629
Tasas y Participaciones	458	458	458	458
OXY compen. Impto. Ren.	93	93	93	93
Venta derivados	160	160	160	160
Exportaciones	694	694	694	694
Ley 42 (Ley 99%)	1 224	1 224	1 224	1 224
Transferencias Ctes.	51	55	60	66
Transferencias de Capital	119	127	138	152
Autogestión	601	643	700	770
Preasignados (Otros)	93	99	108	119
Preasignados Cereps	339	339	339	339
<b>Reducc subsid, tribut, etc.</b>		<b>799</b>	<b>1 339</b>	<b>2 014</b>
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>9 229</b>	<b>10 086</b>	<b>11 193</b>	<b>12 557</b>



<b>Cuadro 3</b> Presupuesto gobierno central 2008-2011. \$ millones				
<b>Concepto</b>	<b>Prof. 2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>Gasto Corriente</b>	6 318	6 665	7 016	7 431
Sueldos	3 479	3 722	3 982	4 261
<b>Educación</b>	1 254	1 342	1 435	1 535
<b>Salud</b>	406	434	464	496
Bienes y Servicios	553	604	633	704
<b>Educación</b>	61	70	81	93
<b>Salud</b>	98	113	130	150
Transferencias Ctes.	1 219	1 272	1 334	1 399
<b>Educación</b>	15	17	19	21
<b>Salud</b>	6	6	7	8
IESS 40% pensiones	416	441	472	505
ISSPOL	48	51	55	59
ISSFA	115	123	132	141
Bono Desarrollo Humano	374	374	374	374
Subsidio eléctrico	20	20	20	20
Autónomas, aportes	246	263	281	300
Previsiones reasignación	104	104	104	104
Otros	39	39	39	39
Intereses	924	924	924	924
Internos	224	224	224	224
Externos	700	700	700	700
<b>Gasto Capital</b>	<b>2 911</b>	<b>3 421</b>	<b>4 177</b>	<b>5 126</b>



<b>Cuadro 3</b> Presupuesto gobierno central 2008-2011. \$ millones				
<b>Concepto</b>	<b>Prof. 2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>Educación</b>	206	438	834	1 336
<b>Salud</b>	218	407	642	938
15% Seccionales	993	1 062	1 158	1 274
Con deuda externa	614	614	614	614
Con deuda interna	157	157	157	157
Donaciones y Asisten.	82	82	82	82
Autogestión	75	80	87	96
Cereps	339	339	339	339
Otros	227	242	264	290
<b>DÉFICIT/SUPERÁVIT</b>	-355	0	0	0
<b>FINANCIAMIENTO</b>	355	0		
<b>Crédito interno neto</b>	195	0	0	0
Desembolsos	667	472	472	472
Amortizaciones	472	472	472	472
<b>Crédito externo neto</b>	119	0	0	0
Desembolsos	745	626	626	626
Amortizaciones	626	626	626	626
Saldos	71	0	0	0
Pasivo circulante	30	0	0	0
<b>INGRESOS MÁS DESEM</b>	10 357	11 184	12 291	13 655
<b>GASTOS MÁS AMORTIZ</b>	10 357	11 184	12 291	13 655
<b>Gasto Primario</b>	8 305	9 162	10 269	11 633



<b>Cuadro 3</b> Presupuesto gobierno central 2008-2011. \$ millones				
<b>Concepto</b>	<b>Prof. 2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>Superávit Primario</b>	569	924	924	924
<b>Total Educación</b>	1 536	1 867	2 369	2 985
<b>Total Salud</b>	728	960	1.243	1.592
<b>PIB</b>	48 507	53 357	59 227	66 334
<b>Educación/PIB</b>	3,1	3,5	4,0	4,5
<b>Salud/PIB</b>	1,5	1,8	2,1	2,4
<b>Crecimiento PIB</b>	4,2	5,0	6,0	7,0



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.





**Financiamiento**  
y cambios en **educación**

---

**Pablo Lucio-Paredes**

Asambleísta por Pichincha.  
Ex ministro de Planificación.  
Doctor en economía aplicada.



**E**cuador necesita hacer un enorme esfuerzo para mejorar la educación, desde los niveles preprimarios hasta la universidad, pero privilegiando los diez años de educación básica. Es un imperativo económico, social, político, pero sobre todo humano y ético.

Hasta ahora no hemos asumido ese reto sino en los discursos, quizás por desidia, por intereses ocultos o explícitos, o porque algunos han resuelto sus problemas educativos de otra manera y, con ello, se han creído exentos de esta obligación colectiva.

### **El esfuerzo del país debe ir en 3 direcciones:**

- 1 Recursos financieros importantes.**
  - 2 Cantidad —es decir matrícula universal y permanencia— y calidad.**
  - 3 Reforma profunda del sistema, sus incentivos, y mecanismos diversos para alcanzar los objetivos —el tradicional y casi único apoyo a la oferta fiscal debe ser superado.**
- 1 El financiamiento es clave**, sin recursos no se puede mejorar la educación, incluso en un sistema que supere sus limitaciones en incentivos y eficiencia. Actualmente, cada niño ecuatoriano ligado al sistema fiscal en la primaria y secun-



daria “recibe” alrededor de 40 dólares mensuales. En consecuencia, la calidad que se puede recibir es proporcional a ese monto, que ciertamente es insuficiente bajo cualquier objetivo de cobertura y calidad que nos queramos imponer. Incluso sin entrar en detalles de la repartición territorial, ya sea entre regiones, entre campo y ciudad, o cualquier otro corte transversal que se haga.

Debemos alcanzar la meta mínima, ya aprobada en la consulta popular, del 6% del PIB que, en pocos años, significará no menos de entre 3 000 y 3 500 millones de dólares anuales.

Hay algunas fuentes que se pueden explorar, pero en todos los casos debería ser mediante la creación de fideicomisos o fondos, con una administración conjunta del Estado y la sociedad, que asegure el buen uso de esos recursos y vaya paralelo a los cambios que requiere el sistema. Eso es hacer política de Estado en el largo plazo, más allá de las palabras; esto sin duda molestará a los gobiernos de turno que van a sentir sus manos atadas, pero no hay otra manera de crear visiones y acciones de largo alcance. Es una preasignación, pero, teniendo en cuenta su carácter general y la necesidad de mantenerla durante un plazo largo, es perfectamente justificable —las preasignaciones injustificadas son para temas o instituciones específicas, cuyas necesidades (se sabe de antemano) temporales son limitadas—. No solo debe existir la preasignación, sino mecanismos que impidan recortes en esta área cuando existan dificultades fiscales.

### Mecanismos posibles:

- a** En momentos en que se intenta eliminar ciertos impuestos —como sucedió con el IVA—, una mejor alternativa es no bajar ese impuesto y destinar los fondos a la educación, bajo el sistema del fideicomiso ya mencionado.
- b** Eliminación de subsidios no focalizados, como sucede con una parte de los de combustibles.
- c** Priorización del gasto público que actualmente se orienta a todo y a nada. Está claro que la educación es una actividad que debe priorizar el Estado, mientras hay otras que pueden tener financiamiento y participación privada —aunque hay que distinguir cuidadosamente los gastos de inversión que se hacen una sola vez, de los gastos corrientes que son permanentes, y la educación en gran medida requiere más de lo segundo que de lo primero.
- d** Parte de los recursos que reciben los municipios como transferencias generales deberían obligatoriamente ir a educación. Cuando se avance en la descentralización —indispensable para el país—, debe obligarse a destinar un porcentaje a la educación.

Pero no olvidemos que una economía que genera empleo e ingresos es la manera más apropiada de mejorar la calidad de vida de la gente y ofrecer mayores opciones como una educación de calidad, como ya se lo hace mediante otros mecanismos —por ejemplo, la educación privada—, destinar más recursos a la educación no formal —computadora en casa, libros, etcétera— o generar un adecuado ambiente educativo en los hogares.



### **Hay dos elementos adicionales en el campo financiero que deben empujarse con prioridad en el país:**

- a** Cambiar —no eliminar— el concepto de gratuidad. La gratuidad no existe en sí misma, puesto que siempre alguien paga vía impuestos esa educación. Lo que hay es gratuidad para la persona que se educa. Pero entendida como hoy se entiende, esa gratuidad es solo —o casi— el mecanismo de ir a una escuela —que a veces es más ficción que realidad—. La gratuidad para la persona —no para la sociedad, que nunca existe— puede ser entendida de otra manera, por ejemplo vía entrega de bonos educativos directos a los estudiantes que los pueden usar de diversas maneras.
- b** A partir de lo anterior, cada niño en Ecuador —de ciertos estratos socioeconómicos— debería “nacer” —entendido en los dos sentidos— con su propia partida presupuestaria o su propio bono educativo. Esto, ligado al fideicomiso, blinda el uso de los fondos con este fin.
- c** Debe existir la libertad de elegir; es decir, que el apoyo no sea a la oferta —escuela fiscal gratuita— sino a la demanda, al sujeto real de la educación que es el estudiante y su familia. El estudiante debe poder ir con su partida o bono a cualquier centro educativo privado o público —con esquemas de regulación de calidad, información, etcétera—. En el peor de los casos, si no se quiere dar esa libertad, por lo menos hay que entregar las partidas a los estudiantes y no a los docentes como sucede en la actualidad.



### **2-3 La calidad requiere cambios institucionales claves, sin los cuales poner más dinero en el sistema es inútil.**

- a** Profunda descentralización, que no debe ser entendida solo como la transferencia del poder político central al poder político local, sino hacia la sociedad. Por ejemplo, si la sociedad local –grupo de padres de familia, empresarios, ONG, etcétera– decide asumir el compromiso de manejar una escuela, debe serle permitido. Otro, si una escuela, colegio o universidad pide asociarse y tomar a su cargo una escuela pública, debe poder hacerlo dentro de un proceso normado.
  
- b** Sistema de control, evaluación y rendición de cuentas –Superintendencia de Educación– totalmente independiente de los actores del sistema, cosa que no sucede en la actualidad –son los propios docentes y su sindicato los que controlan todos los procesos.

#### **En definitiva lo que la educación en el país necesita es:**

- Más recursos blindados,
- Más exigencia y
- Cambios institucionales e incentivos profundos.

**Sin todo ello, el futuro será el mismo.**

**Pacto  
Social**   
**y financiamiento**  
de la educación en Ecuador

---

**Omar Maluk Salem**

Ex director del Instituto de Ciencias  
Humanísticas y Económicas (ICHE), de la  
Escuela Superior Politécnica del Litoral.  
Analista y editorialista.



## 1 Hacia un nuevo Pacto Social en Ecuador

**P**rimero debemos establecer cuáles han sido los logros obtenidos por los gobiernos y mediante qué políticas. Luego, responder ¿quiénes somos y de dónde venimos? Es lo previo, para definir el nuevo Pacto Social en Ecuador.

A partir de este diagnóstico, definiremos la trayectoria para expandir los servicios existentes y saber cuáles no existen. La educación y la salud, como medios para buscar la equidad y luchar contra la pobreza, son la médula del nuevo Pacto Social, de ahí la necesidad de ampliar su cobertura, ser más equitativos y uniformes; ampliar la base de los servicios sin perder su calidad.

La comparación con los estándares internacionales es de suma importancia, pues nos permitirá determinar la magnitud del presupuesto necesario para cumplirlos. También hay que establecer un mecanismo de investigación mediante encuestas a la sociedad como partícipe del proceso; lo que permitirá socializar sus resultados con ella, a través del diálogo y la interactividad.



En primera línea deben estar asambleístas, políticos, gobierno nacional, gobiernos seccionales, graduados de maestrías en docencia y en gerencia de salud, universidades, docentes y, por supuesto, analistas económicos, políticos y tributarios, asociaciones de médicos, enfermeras y tecnólogos, así como también proveedores de insumos para la educación y la salud.

Si bien hemos mejorado con el tiempo, tanto en cobertura como en equidad, estamos lejos de las metas previstas en la consulta popular de llegar a un 6% del PIB para educación y 4% para salud.

Ahora, lo lamentable sería lograr las metas económicas sin calidad, cobertura o equidad. Por ello es relevante que el plan estratégico sea específico, de lo contrario los recursos serán poco rentables socialmente.

La medición y evaluación del monto económico a alcanzarse deberá calcularse a precios sociales; considerar los precios de mercado podría aumentar la inequidad, ya que el análisis a precios de mercado puede estar distorsionado.

Una de las acciones gravitantes del Contrato Social debe ser la socialización del proceso, su entendimiento general y el rol que cada uno tiene. Si no entendemos bien todos, en especial los beneficiarios, podemos caer en una inmadurez regresiva, de tal manera que lo logrado, al no ser debidamente valorizado, produzca una reversibilidad de los procesos.



Lo que no se mide, no se valora; lo que no se entiende, se revierte; lo que no se siente como un derecho, se desprecia. Es así como la medición con indicadores fácilmente entendibles, la eficacia sentida por el conocimiento y el entendimiento de lo que se recibe, y el conocer nuestros derechos, son factores que le darán al Pacto Social sostenibilidad en el tiempo.

Para el Pacto Social para la educación y la salud, en nuestro Ecuador tan diverso y con grandes diferencias sociales, se hace difícil la convergencia de ideas, acuerdos y procesos, una buena muestra es la Asamblea Constituyente. Por ello el Pacto Social debe socializarse primero, buscando aquello que nos une y dejando a un lado aquello que nos divide. Éste es el consenso básico para despegar.

Tanto en la educación como en la salud, la definición y descripción de las actuales prácticas educativas y médicas serán el punto inicial del proceso. En la parte educativa, las condiciones iniciales con que llegan los estudiantes a las universidades son, además de heterogéneas, en promedio bastante pobres, no solo en los conocimientos, sino también en los rasgos de personalidad, conocimientos generales y un marcado déficit en el grado de comportamiento personal y organizacional, con un grado de desconocimiento sobre valores y en la práctica de virtudes.



### **A continuación, defino algunos conceptos básicos del Pacto Social: equidad, solidaridad, calidad, cobertura y financiamiento:**

- **Equidad:** Es común confundir igualdad con equidad. Un ejemplo: supongamos un gordo y un flaco en el desierto. Lo igualitario sería que ambos tomen la misma cantidad de agua por día y la compartan en iguales proporciones. Lo equitativo, que el flaco tome un poco más que el gordo, ya que es más vulnerable a la deshidratación. Ahora, si el gordo suda más que el flaco, hay que compensarlo con una dosis adicional.

En el ámbito educativo, si dos estudiantes son de distintos niveles socioeconómicos, al de menores ingresos hay que cobrarle menos, y al mismo tiempo compensarlo por la falta de facilidades para estudiar que tiene en su hogar. Esta compensación se hace con matrículas diferenciadas, que contemplen un subsidio cruzado. Se debe establecer un pago positivo, pago cero (gratuidad) o pago negativo (subsidio), de tal manera que el resultado final sea de suma cero, es decir que la educación en promedio sea gratuita socialmente equitativa. Que la educación sea sin fines de lucro —en promedio—, pero equitativa y, por lo tanto, compensatoria.

- **Solidaridad:** Es el componente compensatorio que se transfiere de otros estudiantes, gobierno, autoridades y donantes, de tal manera que aquellos que tienen menos dinero y oportunidades, puedan recibir una educación igual a los demás. La igualdad en la educación es lo importante, pero para ello hay que ser primero equitativo y solidario.



- **Calidad:** Hay tres tipos de calidad en la educación: la calidad de la enseñanza, la calidad del servicio y la calidad del alumno. Algunas universidades le dan mucha importancia a la primera y menoscaban las demás. Otras, priorizan las demás y menoscaban la primera. En el Pacto Social debemos hacer equipotenciales las tres, en busca de la excelencia.

Cuando nos encontramos con diferentes calidades de estudiantes, no podemos permanecer impávidos o cometer el error de no ser equitativos. Algunos afirman que pocos muy inteligentes y muchos menos inteligentes se ayudan mutuamente. Esto no es equitativo para el muy inteligente. Lo equitativo es que existan cursos de mayor exigencia o nivel, y no dejar de año o que repitan la materia los menos inteligentes como hacen ciertas universidades. Debemos tener un componente de solidaridad y de compensación para el muy inteligente, que puede reflejarse en la disminución de su matrícula, ponderándola con un coeficiente que relacione su promedio con el promedio institucional, mediante becas o cursos y docentes más exigentes.

Cuando la calidad del servicio es buena y oportuna, el trato al estudiante es humano y educado, dejando a un lado la soberbia intelectual los estudiantes tienen derecho a expresarse y comunicarse libremente, si son debidamente consultados y sin amenazas pueden elegir bien a sus representantes y autoridades;



entonces, si son bien tratados existe el peligro de sacrificar la excelencia educativa por un mejor servicio. Ésta es una situación perversa, tanto por parte del que enseña bien, pero no da un buen servicio, como por parte de la institución que, a falta de excelencia, da un muy buen servicio.

Cuando la calidad de la educación es buena y se busca la excelencia, no se puede olvidar la calidad del alumno ni la calidad del servicio.

- **Cobertura:** La educación y la salud deben ampliar su cobertura en todos sus niveles y a lo largo y ancho del país. Somos testigos del incremento de las brechas por regiones y sectores dentro de cada provincia. Por ello hay que desconcentrar la educación y la salud, esto minimiza el costo viajero y de mantenimiento de los estudiantes y propicia el desarrollo académico de los docentes de diferentes regiones o provincias.

La mayor cobertura no nos debe conducir a disminuir la calidad de la educación. Éste que puede ser el mejor argumento para los que priorizan la concentración, es pésimo para la equidad. ¿Es equitativo que estudiantes tengan que viajar todos los días desde Naranjal, Milagro u otros cantones a Guayaquil? No lo es, por eso descentralizar y desconcentrar significa delegar. Esta palabra, generalmente, es poco amigable para los académicos de todos los niveles. Recordemos delegar, siempre y cuando el que asume la competencia esté preparado y con la excelencia adecuada.



## **2** Financiamiento del Pacto Social

Ahora, todos los fondos, producto de los excedentes petroleros que cronológicamente fueron: FEP, FEIREP, CEREPS, FEI-SEH y FAC, van a ir a un único fondo, las arcas del Gobierno, que será administrado por el ministro de Economía, en definitiva, por el presidente de la República.

Este fondo será manejado sin informe previo de la Procuraduría General del Estado, sin destino específico sectorial, solo dice para Inversión Social. Pero, ¿qué es inversión social?, esto debe definirlo la mesa 7. ¿Será la inversión social un concepto que incluya inversión productiva directa, como infraestructura hidroeléctrica, petrolera, vial, colegios, hospitales?, ¿o será gasto social, llamado inversión social en sueldos de la educación, materiales de estudio, reparaciones y sustitución de equipos que son necesarios en el sector educativo y de la salud?

¿Acaso el nuevo Pacto Social por la educación y la salud tendrá preferencia en las asignaciones del nuevo fondo? De cómo se asignen los excedentes petroleros, dependerá el crecimiento económico y productivo del país. En todo caso, es mucho poder en un solo ministerio y, además, crecimiento económico asegurado adicional del 3% del PIB, que sumado al 2,6% del año pasado, podrían darnos un crecimiento superior al esperado.



El Pacto Social estaría garantizado si, además del canje de deuda externa, el financiamiento con préstamos no reembolsables y el apoyo de créditos del BID, destináramos el 50% de los excedentes petroleros a él. De mantenerse el precio del petróleo en los niveles promedios de 2007, se tendrían 2 700 millones de dólares al año, el 50% serían 1 350 millones de dólares, que es alrededor del 4% del PIB para el año 2008.

Como es evidente que se debe propiciar una estabilidad de los flujos en el largo plazo, el componente solidario es importante. Aquellas escuelas, colegios y universidades que cobren matrículas a sus estudiantes deberían aportar con un 5% de esos cobros, para destinarlos a aquellos que den la enseñanza gratuita. Éste es el costo social de tener el derecho a obtener excedentes de los consumidores de más altos ingresos.

Otra forma de estabilización de los ingresos es que en el segmento de clase media y media alta se cobren matrículas diferenciadas, de tal manera que el que más tiene financie al que menos tiene. El juego debe ser de suma cero, es decir que no queden excedentes monetarios por encima del costo medio. De esa manera, unos pagan menos que el costo medio, no pagan o son subsidiados en sus estudios, y otros pagan por encima del costo medio. Obviamente, el costo medio debe incluir el justo costo de capital de los inversionistas.





La **educación**  
una **puerta** que abre las  
**oportunidades**

---

**Elsa de Mena**

Ex directora del SRI. Ha trabajado en la  
CFN, la EMAP-Q y el CONAM. Economista.



## Mandato ciudadano

**E**l 26 de noviembre de 2006, el pueblo ecuatoriano aprobó en una consulta popular el Plan Decenal de Educación, que manda —al gobierno actual y futuros— incrementar anualmente, a partir de 2007, el presupuesto de educación<sup>6</sup> en un 0,5% del PIB hasta alcanzar al menos el 6%.

En aquella ocasión, opiné que carecía de sentido consultar al pueblo aspectos que son atinentes a la gestión de los gobernantes y su equipo, pues la Constitución reconoce el derecho de los ecuatorianos a la educación y a la salud, por tanto, es su obligación hacer de este mandato una política de Estado. El mejoramiento de la infraestructura, de la calidad y equidad de la educación y las acciones tendientes a revalorizar la profesión docente son aspectos operativos que incumben al ejercicio de la administración.

<sup>6</sup> Sin incluir educación superior



El Ejecutivo de aquella época consultó interfiriendo con las facultades de otro poder del Estado, el Legislativo. El Congreso no tiene, legalmente, la iniciativa sobre la creación del gasto público, ésta es privativa del Ejecutivo y se manifiesta en el Presupuesto General del Estado (PGE), como expresión de sus prioridades y de su política; así lo establece la Constitución.

El aumento del gasto en educación y salud, del 0,5% anual “o hasta alcanzar al menos el 6 y el 4% del PIB respectivamente”, representaría asignar “al menos el 10%” del PIB a estos fines; cifras y decisiones que debieron haber sido analizadas en el ámbito presupuestario, bajo la iniciativa del Ejecutivo. Entonces se habría observado que la presión fiscal, es decir la recaudación de impuestos con relación al PIB, está en el orden del 11%. Si a esto se le hubieran restado las donaciones del impuesto a la renta y las preasignaciones de los diferentes impuestos, ciertamente no alcanzaría para cubrir este “mandato popular” con ingresos corrientes, y tendría, en consecuencia, que destinarse ingresos del petróleo para el cumplimiento de los objetivos planteados. El ejército y la policía absorben importantes recursos, así como financiar el servicio exterior, la administración de justicia, el Congreso Nacional, el resto de la administración pública y la obra pública.

Los planteamientos que se hicieron evidencian desconocimiento de la naturaleza de la gestión pública, y podría producirse un ambiente de conflictividad al volverse impracticable el mandato popular. La gestión pública demanda sobre todo prudencia y responsabilidad, y una visión integral del país y de la realidad nacional.



Esto demuestra que no es cuestión de nuevas leyes; los presupuestos deben formularse con pragmatismo económico y no con buenas intenciones; es impracticable en el ámbito presupuestario fijar como meta del gasto público una relación con el PIB, porque éste no es ingreso del gobierno, sino un agregado económico que corresponde a los sectores público y privado. En este sentido, una cosa es el resultado estadístico, fruto de dividir el gasto real para el PIB, y otra muy diferente tomar como meta algo que no corresponde y no puede asignarse a dicho gasto.

Las metas previstas en educación y salud públicas, con relación al PIB, son altas e impracticables en Ecuador, por lo que hay que volver a fijar una relación con respecto al PGE, solo así se tendrá segura la asignación de los recursos.

Otra cosa es si se toma en cuenta también el gasto en la educación particular, en cuyo caso, el gasto en educación se elevaría en un 60%, con lo que Ecuador alcanzaría los resultados estadísticos de otros países. Pero para estos efectos sería necesario alentar la libertad para elegir el tipo de educación que cada padre de familia quiere para sus hijos, sin coartar la educación privada ni poner obstáculos de carácter impositivo y discriminatorio. El intento de gravar la educación particular con el IVA contrariaba los acuerdos internacionales de los que Ecuador es signatario y ofendía gravemente al calificar como servicio suntuario o indeseable, para que sea sujeto de un Impuesto a los Consumos Especiales (ICE).



Con la consulta, lamentablemente se cerró también toda posibilidad de llevar a cabo una política de previsión, que permita una estrategia de estabilidad en el gasto social que haga frente a las depresiones económicas; es decir, una política anticíclica para realizar ahorros y guardar un fondo en las épocas de altos ingresos petroleros, para suplir los ciclos depresivos. Esta política no habría puesto en riesgo la estabilidad fiscal y, sobre todo, las perspectivas de disminución de la pobreza, en un esfuerzo sostenido en el tiempo.

## **2** El Desarrollo Humano

El Índice de Desarrollo Humano demuestra la posibilidad de tener una vida digna y la potencialidad de mejorar los estándares permanentemente; lo que significa vida saludable, vivir más, calidad de vida sustentada. Implica, además, tener un marco de respeto a los derechos ciudadanos.

Según los estudios de la Organización de Naciones Unidas<sup>7</sup>, el IDH para Ecuador es de 82 entre 177 países, lo que representa una calificación de 75,9/100, la misma que ha tenido desde hace 30 años, lo que indica que el país no avanza. Si se considera que el IDH es una medición basada los componentes de salud, educación e ingresos; la visión no puede ser de ninguna manera sectorial, focalizada solo en la salud o en la educación, hay que considerar el ámbito de los negocios.

**7** ([www.undp.org](http://www.undp.org))



Los gobiernos, en general, han puesto énfasis en la educación y la salud, pero han descuidado el componente de ingresos, que tiene relación directa con la calidad de la educación, a mejor educación mejores oportunidades de trabajo e ingresos.

Sin embargo, en el otro lado de la balanza, hay que incentivar las inversiones, sobre todo de aquellas que por sus características generan mayores empleos. En este aspecto, es necesario aceptar que la economía mundial ha cambiado y que, en consonancia, Ecuador debe insertarse en ella y adaptarse a sus cambios más positivos. Una sociedad que progresa necesita evolucionar de los sectores agrícola e industrial –cada vez más automatizados– hacia el sector de servicios, que provee mayor número de empleos, sobre todo los servicios de tecnología, con trabajos de mejor calidad y remuneración. Empleos y salarios buenos son esenciales para una economía próspera y para elevar los niveles de vida de una base amplia de su sociedad. Al final, el empleo es lo único que importa y el objetivo último. Para esto es necesario un ambiente político que respete la inversión, recompense el trabajo y demuestre que aplica políticas para ampliar el empleo.

### **Para darse cuenta de ellas basta con analizar los índices de competitividad:**

- **El índice de competitividad en negocios**, que aborda los factores clave de competitividad macroeconómica, mide dos elementos: **1.** La sofisticación de las operaciones y estrategias empresariales, y **2.** El ambiente de negocios existente en cada



país. En el país, hay que trabajar mucho para mejorar las estrategias empresariales de negocios, sobre todo en la incorporación de tecnología, reingeniería de procesos e internalización de los negocios.

El ambiente que reina en el país no es el más favorable para atraer inversiones, es más, parecería ser que se desea que todo inversor privado salga del país. Si no es el caso, hay que demostrarlo con hechos.

- **El índice de competitividad en crecimiento**, que aborda los factores claves de competitividad macroeconómica. Mide tres elementos: **1.** Ambiente macroeconómico, **2.** Instituciones públicas y **3. Nivel de la tecnología.** Ciertamente que con bajo crecimiento de la economía, incertidumbre en las reglas de juego, falta de claridad en las políticas y desconocimiento del modelo a seguir, no se puede pedir competitividad. La institucionalidad exige que las relaciones entre el Estado y los ciudadanos se canalicen exclusivamente a través de las instituciones y la ley; que los derechos de las personas, originados en su condición y dignidad, queden fijados y traducidos en normas legales que garanticen su vigencia y eficacia; que los actos de la autoridad sean previsibles en función de normas preestablecidas, publicadas y eficaces, que asignan potestad a la autoridad en cada caso, y que no exista concentración de facultades políticas o legislativas en un solo órgano o persona.

Finalmente, el mundo globalizado exige altos niveles de tecnología que demuestren otras maneras de hacer las cosas, que arroje ventajas comparativas, que dé seguridad, solvencia y rendimiento económico.

Todos estos factores constituyen los pilares de la competitividad y, por tanto, permiten establecer las bases para **obtener ingresos**. Sin embargo, los requerimientos de eficiencia exigen capital humano avanzado; es decir, niveles universitarios, y haber superado las brechas digital, idiomática, de servicio al cliente e internacional; debe pensarse en el ecuatoriano universal, internacionalizado, ciudadano del mundo. Exige también eficiencia en el mercado de bienes, libre competencia, mercados abiertos, internalización de los bienes y servicios; eficiencia en el mercado financiero, con transparencia en las transacciones y acceso al capital. Eficiencia en el mercado del trabajo, con bolsas de empleo estructuradas, con neutralidad en la selección de personal. Disponibilidad tecnológica, para lo cual hay que trabajar mucho en investigación y desarrollo, facilitar el acceso de la educación a las nuevas tecnologías. Apertura comercial para incidir en el tamaño de los mercados. No podemos estar satisfechos con seis millones de consumidores cuando podemos tener sesenta millones o mil millones.

Si se aspira a cumplir los requerimientos de innovación, hay que incidir en las decisiones del sector privado –y del sector público– para caminar hacia la sofisticación de los negocios, para alcanzar niveles de innovación que se materialicen en negocios productivos, mayores ingresos y ganancias.



Para todo ello es necesario sacarse la idea que han sembrado en las cabezas de todo el país, de que hacer negocios es malo, que obtener utilidades es ambición y que hay que ofender al que logra éxitos y quitarle el producto de su esfuerzo.

### **3** Política fiscal

La política fiscal es crítica para cualquier país. Por el lado de los ingresos, porque determina el uso de un monto muy importante de dinero proveniente de los impuestos de todos los ciudadanos, de recursos naturales no renovables —como el petróleo— y de endeudamiento público, que ésta y las siguientes generaciones tendrán que pagar de alguna forma.

Por el lado de los gastos, porque las prioridades en el uso de los recursos públicos tienen un impacto en la sociedad, generan tendencias redistributivas de la riqueza, permiten avanzar más o menos rápidamente hacia objetivos nacionales, como un crecimiento estable, la reducción de la pobreza, una mayor inclusión social, el desarrollo de infraestructuras o la mejora de las condiciones de vida. El presupuesto debería ser, en consecuencia, un instrumento de primera importancia democrática como expresión de los objetivos de desarrollo nacionales y como expresión contable de la política, la planificación y las estrategias del país.



Estos antecedentes deben dejar en claro que los impuestos solo sirven para financiar el gasto público y que la “equidad” se hace a través de él. De ahí la importancia de establecer las prioridades en el PGE, dado que los ingresos no son ni pueden ser infinitos.

## **4 Reformas**

### **a ¿Qué reformas propondría en política fiscal y tributaria que deban ser consideradas en la nueva Carta Constitucional?**

Deben mantenerse los principios constitucionales, entre los que se destacan, en el plano tributario:

- Todos los ciudadanos están obligados a pagar los tributos establecidos por la ley.
- Igualdad, proporcionalidad y generalidad.
- De seguridad jurídica

Deben prevalecer los principios presupuestarios de **equidad y eficiencia en el gasto público**.

Las leyes no pueden restringir los derechos y garantías de los ciudadanos.



**Hay que respetar los principios** que rigen los contratos de endeudamiento y la inversión: El de no modificación —**pacta sum servando**—, que significa que lo que se pacta hay que cumplir, que los tratados se firman para ser acatados y los acuerdos se llevan a cabo para ser respetados. Esto se aplica de igual forma para la deuda como para las inversiones, concesiones y delegaciones que se establecen en un país. Esto con relación a las inversiones privadas en educación particular, que deben ser respetadas y no confiscadas bajo argumentos ideológicos.

## **b ¿Qué reformas clave propondría en política fiscal y tributaria?**

**En política tributaria**, la exención tributaria para las fundaciones que se dedican a la educación debe mantenerse. Si las universidades incursionan en investigación y desarrollo, que se transforman en negocios, esos negocios sí están sujetos a la imposición normal.

**Por el lado del gasto**, se deben eliminar algunas preasignaciones, para dar flexibilidad al PGE, no las que se refieren a las asignaciones de los gobiernos seccionales, ya que consolidan un gobierno descentralizado. Considerando que Ecuador es diverso, la primera prioridad es descentralizar la educación transfiriendo su competencia a los municipios, para que puedan llevar a cabo una política que se ajuste a sus propias características y exigencias, y fomentar la competitividad que ya se observa en otros ámbitos del desarrollo local.



**Se requiere cambiar radicalmente la política y gestión de la educación,** con la idea de que cada estudiante es importante para el futuro del Ecuador; que cada escuela debe ser un lugar que despierte muchas expectativas y provoque grandes logros; para lo que me permito recomendar los siguientes lineamientos:

- **Responsabilidad por los resultados:** Crear estándares estrictos sobre lo que debe saber y aprender cada niño; en especial, lectura y matemática, y determinar su progreso y logros de forma particularizada y todos los años. Esto creará mayor responsabilidad, pues exigirá a los municipios implementar sistemas de rendición de cuentas.

Los resultados de las evaluaciones y los objetivos de progreso deben exponerse también por grupos estudiantiles según el nivel de pobreza, origen étnico, discapacidad, etcétera, para garantizar que ningún grupo quede rezagado.

Si una escuela no progresa lo suficiente durante un período acordado, deberá sujetarse a medidas correctivas cada vez más estrictas. Si una escuela continúa fracasando, ésta deberá ser objeto de una reorganización, que involucre cambios fundamentales en la dirección, o que sea puesta a cargo de una entidad particular, bajo el control municipal.

Se debe permitir que las familias jueguen un papel más importante en la educación de sus hijos, que participen más activamente en el control de la evolución de las escuelas. Ofrecer mejores opciones a las familias de niños en escuelas



que fracasan repetidamente, permitiendo que los transfieran a escuelas públicas —o privadas— de mayor rendimiento. Los fondos públicos deberían poder utilizarse para proporcionar servicios educativos complementarios: clases particulares, servicios para las horas posteriores al día escolar, programas escolares de vacaciones para los niños en escuelas que están fracasando. Las organizaciones religiosas, comunitarias o particulares deberían prestar los servicios complementarios. Las escuelas que cumplan o excedan los objetivos de progreso anual o reduzcan la disparidad en el rendimiento serían acreedoras de subvenciones estatales especiales.

- **Flexibilidad** en el uso de fondos presupuestados para la educación, tanto a nivel del gobierno central como de los gobiernos locales, lo que permitiría que estos últimos inviertan recursos en los programas que satisfacen de mejor manera sus necesidades particulares y concentren sus estrategias de educación en mejorar el rendimiento de los estudiantes. Se debería dar libertad a los municipios para que puedan asignar hasta 50% de su presupuesto a programas que pueden tener un impacto más positivo en los estudiantes a los que prestan servicios. De esta forma se transferiría no solo fondos públicos, sino el poder de tomar decisiones para mejorar todos los aspectos que hacen una educación de calidad. La flexibilidad debería incluir la posibilidad de financiar al menos el 50% de la educación fiscal en términos de demanda, en cuyo caso la partida presupuestaria correspondería al niño o joven y se dejaría a las familias la libertad de elegir en qué colegio educan a sus hijos.



Creo que pueden subsistir tres sistemas: **1.** Educación municipal actual, **2.** Financiar la demanda y no la oferta, al mismo costo que la educación municipal, y **3.** Altamente subvencionado para sectores rurales o de bajos ingresos, que contemple asignación de la pensión, desayuno y almuerzo, uniformes y útiles escolares. Al crear más oportunidades para que las familias, docentes y líderes comunitarios interesados constituyan escuelas al margen de las instituciones educativas actualmente a cargo, se puede promover una sana competitividad en la oferta de educación.

- **Concentrar los recursos en métodos de enseñanza** y en estrategias comprobadas y basadas en la investigación que tendrán más impacto en ayudar a los niños a aprender. Por ejemplo, se podría condicionar la financiación estatal al uso de métodos científicamente comprobados de enseñanza de la lectura, para propiciar el desarrollo del lenguaje, la capacidad de leer y escribir, y las aptitudes preliminares a la lectura entre los niños de edad preescolar, particularmente aquellos que son miembros de familias de bajos ingresos.
- **Consolidar y simplificar los programas municipales de educación** para asignar recursos a programas preexistentes que den servicios a los estudiantes pobres. Para ello sería necesario mejorar la calidad de los docentes, permitir que los municipios usen fondos para contratar a docentes nuevos, mejorar su capacitación y desarrollo profesional, u otros usos



relacionados. Que se hagan prácticas basadas en la investigación científica para preparar, entrenar y reclutar docentes de alta calidad. A cambio de esta flexibilidad, se pedirá que los municipios demuestren un progreso anual al garantizar que todos los docentes que enseñan materias académicas esenciales en sus regiones están altamente calificados.

- Construir escuelas y sistemas de educación atendiendo discapacidades especiales, es también un aspecto que no se puede descuidar en el campo de la responsabilidad social. Todo esto implica mayor responsabilidad en obtener resultados positivos académicos, mayor flexibilidad y control local, mayores opciones para los padres de familia y un énfasis en métodos de enseñanza de eficacia científicamente comprobada.

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

Se hará de acuerdo a un análisis del gasto público, en el contexto de un PGE bien estructurado, que refleje claramente las prioridades de la educación y la salud, cumpliendo con la asignación que dice la Constitución actual, de, al menos, el 30% de PGE. Eso, en los actuales momentos, ya superaría los \$ 3 500 millones. Establecer prioridades demanda negociaciones para que unos sectores cedan a favor de otros, de ahí que diálogos y consensos son siempre importantes en este proceso.



Más allá de un  
pacto  
fiscal

A stylized black silhouette of a human figure with its arms raised, positioned to the right of the text 'pacto fiscal'. The figure's arms are raised above the top of the word 'pacto', and its legs are positioned below the word 'fiscal'.

---

**Pedro Páez Pérez**  
Ministro Coordinador de  
Política Económica. Ex  
viceministro de Economía. Ph.D  
y M.Sc. en Economía.



## Recuperar la confianza social en el Estado

**La** Constitución de 1998 dispone que el 30% de los ingresos corrientes se destinen a financiar la educación, pero en los hechos esto no se ha cumplido, como tampoco se efectivizaron anteriores mandatos constitucionales en idéntico sentido. De ahí que sea fundamental crear en la nueva Constitución un marco normativo que permita avanzar no solo a un pacto fiscal sino a un pacto social.

El problema central de la política fiscal en Ecuador, a diferencia de lo que piensa el fiscalismo fundamentalista, es mucho más profundo y complejo y tiene que ver con la legitimación del Estado, con la legitimación de la sociedad.

Autores como Habermas han señalado que una economía no solo produce bienes y servicios sino también sentidos. La convergencia de valores, expectativas y orientaciones del quehacer humano descentralizado y atomizado es fundamental para una convivencia civilizada y una actividad económica eficaz.



Hasta ahora muchos sectores han apostado con exclusividad a mirar por sí mismos, por sus propios intereses, sin preocuparse de los otros, de un horizonte viable también para los demás. Este espíritu se ha exacerbado con mucha fuerza durante los últimos 25 ó 30 años, en un impulso ideológico y práctico al capitalismo salvaje. Esto ha resultado en un esquema económico polarizador e insostenible que ha generado una creciente frustración en los más diversos segmentos de la población, minando la confianza de la gente en este modo de convivencia, acentuando una actitud de escepticismo frente al Estado e incluso entre la misma sociedad. Se trata de una energía social contestataria que no necesariamente se expresa en propuestas de construcción societal alternativa. Se ha roto o debilitado la apuesta de mucha gente a trabajar en un marco más civilizado que permita, entre todos y para todos, ir resolviendo nuestros problemas.

Mucha de la energía individual que debía ir transformándose en una energía social constructiva, en una fuerza política para el cambio, se ha ido convirtiendo en entropía, en energías negativas que van generando delincuencia, abulia social, falta de empeño y entusiasmo en el trabajo, en ruptura de valores morales y éticos, en falta de un comportamiento ciudadano. En este contexto, una parte fundamental de este problema tiene relación con el pago de los impuestos. Veamos, a breves rasgos, lo esencial de la dinámica fiscal del país.

La carga tributaria del país es una de las más bajas de América Latina, con el agravante de que desde los años setenta se ha puesto un énfasis mayor en los impuestos indirectos que en los directos, lo cual, sumado a la evasión y la elusión

masivas y diferenciadas a favor de los más ricos, resulta en una percepción flagrante de inequidad. Recién ahora, con la Ley Reformatoria de Equidad Tributaria, aparecen empresas importantes haciéndose publicidad con eslóganes como: “ésta es una empresa que paga impuestos”, subrayándolo con orgullo. Hasta hace muy poco la cultura imperante era: solo los tontos pagan impuestos; si el otro no paga impuestos, por qué lo voy a hacer yo.

Esa actitud alrededor del pago de impuestos generó históricamente un problema de desequilibrio fiscal de largo plazo. Quienes más fallaron en pagar sus impuestos fueron los sectores más grandes del país. En Ecuador hay 144 grandes contribuyentes que pagan alrededor del 60% del total del impuesto a la renta, en parte por la evasión y por la concentración de la riqueza. No se trata, entonces, de un fenómeno general, sino de la falta de sentido cívico de algunos de esos pocos potentados que no pagan sus impuestos o pagan menos. La adicción fiscal al petróleo tiene como contraparte una economía política perversa en la que los poderes fácticos se han desentendido históricamente de su responsabilidad social.

Por el lado de los egresos, la deslegitimación del Estado, e incluso de la misma sociedad, viene dada por la percepción de que, al menos desde el retorno constitucional, las prioridades han estado en el pago de la deuda y el salvataje a uno u otro sector de la oligarquía. En el reparto de los recursos restantes inciden las presiones clientelares de una estructura política caduca, centrada en la capacidad de los caciques locales, sectoriales y gremiales de apalancar intereses corporativos en el seno de las argollas que controlan el manejo fiscal en su momento.



Las preasignaciones, que hacia fines de 2007 representaban un 93% del presupuesto del gobierno central, cristalizaban, con una inercia cada vez más irracional, una correlación de fuerzas efímera, lograda sucesivamente desde una colocación local-sectorial-gremial en el momento político desde el conflicto. Colocación que no solo define las posibilidades de visibilización de determinadas necesidades de una sociedad tan excluyente, sino que marca el grado mismo de su resolución parcial desde el Estado.

La movilización política ligada a esas colocaciones en la coyuntura no construye ciudadanía sino que refuerza una dinámica de poder sin salida democrática, porque las cosas se resuelven en términos de presión, de fuerza, de huelgas, cuya representatividad no proyecta lo que podría señalarse como un imperativo categórico de la convivencia civilizada y sostenible, sino que refuerza la noción de lo político como conquista progresiva y contenciosa de privilegios particulares para grupos específicos.

Como el Estado no respeta los derechos básicos de cada ciudadano, como no hay equidad vertical, horizontal, interregional, intergeneracional, como ni siquiera hay conciencia del derecho a exigir esas dimensiones de la equidad, entonces las cosas se consiguen al arranche. Mientras más codazos, más bulla y destrozos pueda hacer, más podré ganar. Si ahora hago una huelga y consigo 10 millones, la próxima vez hago una más fuerte y consigo 20 millones, y si los de al lado consiguieron 20 millones, yo voy a conseguir 30.



Sobre esto hay un primer esfuerzo realizado por el gobierno de la Revolución Ciudadana, que se expresa en el espíritu fundamental de la Ley de Equidad Tributaria, en la que se trata de definir condiciones con las que la gente se sienta “a gusto” de pagar impuestos, porque se da cuenta de que a todos están cobrando impuestos y que el que más gana más paga, más una serie de otros principios tributarios básicos relacionados con estos elementos de equidad. Ese proceso va a ir generando una relegitimación de esta apuesta de convivencia, que debe tener su contraparte en los gastos, que una parte de ellos se destine a los gastos sociales, y otra parte fundamental a las obras públicas y los servicios básicos, que son las grandes preocupaciones del gobierno en este tema.

## **Romper los candados, las preasignaciones**

El problema ahora ya no tiene que ver con la incertidumbre de una sociedad fragmentada y corporativizada de ver respetados sus derechos, fruto de estos 20 ó 30 años de frustraciones que obligaba a poner esta serie de candados, preasignaciones, locales, regionales, sectoriales y temáticas para el gasto y para el ingreso. Las preasignaciones eran un mecanismo defensivo en el marco de una dinámica económica que perfilaba con creciente fuerza la crisis distributiva cuya gravedad se acentuaba porque el Estado mostraba, una vez tras otra, su vocación de servir siempre a los más poderosos. El neoliberalismo exacerbó de manera fundamental esa cuestión y la muestra es evidente:



en los últimos quince años el 90% de la población perdió en producto per cápita, en ingreso per cápita y solo el 10 % más rico de la población ganó de una manera significativa su proporción en el pastel.

Estos rasgos regresivos en la política económica en general se convirtieron en una cuestión sistemática y con la crisis financiera llegó a niveles patéticos. Era evidente para todo el mundo que el Estado solo servía para beneficiar a los más ricos y sinvergüenzas. Bancos quebrados, los depositantes soportando condiciones de vida muy dolorosas, mientras los banqueros ricos que habían provocado la crisis pasaban en Miami, y sus acólitos, sus tinterillos y sus políticos —los que ellos habían respaldado— seguían haciendo de las suyas en el gobierno, en el Congreso y en la política del país.

Es importante cambiar ahora, en la perspectiva de ir rompiendo esos candados y esas políticas defensivas que se organizaban, proyectaban y reproducían desde los gremios y grupos corporativos. Inclusive los temas regionales y los conflictos sectoriales siempre estuvieron expresados a través de los gremios, pero desde una política corporativista. Parte de la filosofía de la Revolución Ciudadana es crear las condiciones universales de equidad y de reglas de juego claras para todos. Los derechos humanos fundamentales son una responsabilidad del Estado para con todos y no hace falta hacer ninguna huelga para ejercerlos. En el nuevo marco, las expresiones específicas de acción colectiva se transforman en movilizaciones sociales de carácter universal. La descentralización, por ejemplo, es parte de un mandato ciudadano de empoderamiento y equidad, y supera la lógica cacical de chantajes regionales que ha marcado nuestra historia republicana.



Han empezado a cambiar las reglas del juego y ése es el gran reto de la Nueva Constitución: no caer en la tentación de lo que fue el tenor de la lucha popular durante los últimos 20 ó 30 años como respuesta a esa impronta, a ese dictado neoliberal que, prolongando lo peor del pasado político nacional, generaba mucha mayor incertidumbre, fragmentación social, deslegitimación, polarización. La tarea ahora es apostarle a esta otra posibilidad, a una reconstrucción del pacto social, desde la radicalidad de la construcción de la ciudadanía.

Crear condiciones de equidad es imperativo en la definición de este pacto. Se debe partir por la transparencia, la responsabilidad del Estado con los derechos humanos, las garantías fundamentales y el establecimiento de líneas claras de rendición de cuentas del mandatario frente a sus mandantes. Al crearse estos mecanismos se permitirá que la gente efectivamente pueda empoderarse, participar directamente y no a través de representantes de la llamada sociedad civil.

La ciudadanía, por ejemplo, debe exigir que se cumpla con lo que se dice en la campaña electoral. De ahí la importancia de lo que ahora está haciendo el Presidente: preocupándose por cumplir con las ofertas de campaña, que es un vuelco fundamental con respecto a toda la historia pasada de democracia, en la que los gobiernos ganaban las elecciones con una propuesta y gobernaban con otra. Empezar a cumplir con las ofertas y crear el espacio político para la exigencia ciudadana, muestran claramente el esfuerzo por recuperar la legitimidad del poder. Ésa es la responsabilidad del mandatario con sus mandantes.



## 6% del PIB para educación como referente

Hay algunas propuestas que muestran el cambio de época, por ejemplo, que el gasto social debería ser siempre más alto que el gasto de la deuda externa. O lo que se aprobó en la consulta popular del 26 noviembre de 2006, destinar a la educación el 6% y a salud el 4% del PIB. Todas estas iniciativas son válidas, sobre todo como referentes; pero no hay que repetir la ingenuidad de confiar en lo dispuesto en la letra de la ley, pues nada se cumple por sí solo. Se requiere la organización y la movilización ciudadanas para hacerlo efectivo.

Pero no es suficiente, hay que ir más allá. Es necesario crear una nueva institucionalidad y una nueva cultura política. Lo importante es que esté abierta una puerta, un mecanismo transparente con reglas del juego claras, de pedido de cuentas de parte de los mandantes a sus mandatarios. Una relación mucho más directa de responsabilidad del mandatario con la población. Eso ahora es un elemento central del proceso de construcción radical de ciudadanía que se está planteando.

Parte de esta nueva relación entre el pueblo soberano y sus mandatarios es la formación de un lazo de confianza mutua y de madurez política que rebase la lógica de las prácticas populistas del pasado. Por ejemplo, con respecto a la propuesta del Contrato Social por la Educación de no reducir el IVA del 12 al 10%, se ha dado ya una muestra de una política de nuevo tipo. Pese a su prurito de cumplir al pie de la letra sus promesas de



campaña, como parte del esfuerzo de recuperación del valor de la palabra en la escena pública, el presidente Correa aceptó mantener el nivel del IVA cuando los técnicos presentamos la evidencia histórica de que bajar esos dos puntos no iba a representar —como no representó cuando se bajó del 14 al 12%— ningún efecto positivo para la población. Eso iba a quedar al nivel de margen de intermediación especulativa. No obstante, aun sin que se hubiesen salvado esos 2 puntos de recaudación del IVA, estaba decidido de antemano a incrementar la inversión en salud y educación en los años 2007 y 2008.

Este mismo ejemplo sirve para ilustrar la correspondencia entre el desarrollo de factores objetivos y subjetivos en la construcción de este pacto social. La única posibilidad real para cumplir con ese incremento de la inversión en educación y salud sostenidamente es viabilizando ese pacto fiscal —que es solo una parte de un pacto social más integral—, para ello se requiere dismantelar todo este mecanismo de candados, de preasignaciones, mejorando la cultura tributaria, impulsando la participación local, regional y nacional para la definición de prioridades y la vigilancia del gasto, y transparentando en general la gestión fiscal. No hay otra forma.



## Una nueva gestión de lo fiscal

Es interesante observar cómo los economistas fiscalistas, que se llenaban la boca de la barbaridad que significaba que el 93% del presupuesto estuviera preasignado, ahora, que finalmente se rompe con todas esas irracionalidades, ponen el grito en el cielo, tal vez porque las prioridades que van a imponerse rompen con la lógica neoliberal y nacen de una perspectiva popular. Con este paso se están creando las condiciones para empezar a racionalizar y priorizar lo verdaderamente prioritario, el buen vivir de las mayorías.

El ejercicio del diseño presupuestario siempre es un ejercicio político. La clave del asunto implica cambiar los mecanismos de la gestión fiscal. Parte de ello es también la revolución que se está generando. Por un lado, se rompen esos compartimentos estancos que hacen que en un bolsillo del fisco se tenga déficit y en el otro se tenga superávit, excedentes importantes, que en última instancia contribuían a exacerbar esa dinámica especulativa y rentista, donde el sistema financiero asumía un rol de financista de corto plazo con los propios recursos fiscales reciclados, cuando no mucho de ese dinero se iba al exterior.

Apuntando en esta dirección y como parte de un proceso más ambicioso de nueva gestión fiscal, se ha empezado con un mecanismo de cuenta única. Cuando se lo implementó a fines del año anterior, se encontraron muchos millones en saldos inutilizados por el propio sector público, estacionados ahí, depositados en la banca nacional y, en última instancia, colocados en el exterior. Esa medida permite ahorrar al



Estado, recuperando entre 700 y 900 millones de dólares de necesidades de financiamiento de corto plazo para la caja fiscal. Anteriormente ese dinero público estaba en el mercado de deuda de corto plazo, ligado al sector privado de manera innecesaria, con un efecto de aumento de las tasas de interés, de encarecimiento del mercado de crédito privado, debido a las necesidades de financiamiento del sector público.

Se suma a este mecanismo una circunstancia paradójica, por las características oligopólicas y cautivas de los mercados financieros en el país. Tener una moneda dura y, durante un buen tiempo, un fideicomiso que predestinaba grandes recursos del Estado al pago de la deuda, hubiese dado lugar a lo que en teoría de las finanzas se conoce como un activo libre de riesgo, es decir que las tasas de interés de la deuda interna debieron ser muy bajas, pero no aconteció así, sino que el Estado tenía colocada deuda interna al 8, 9, 12%. De este modo, el financiamiento fiscal, incluso de corto plazo y en el mercado interno, siempre resultó muy oneroso.

Hubo, entonces, un proceso muy importante de reperfilamiento de tesorería que permite ahorrar recursos, con lo que se han aumentado los grados de libertad en el manejo presupuestario anual. Ahora se tienen mayores condiciones para gestionar en el corto plazo, con agilidad y eficiencia, el desempeño de tesorería y, al mismo tiempo, se está trabajando en la construcción de mecanismos que permitan, primero, establecer un proceso de rendición de cuentas y transparencia; segundo, una programación plurianual ligada siempre al Plan Nacional de Desarrollo, y tercero, un sistema de fondos de capitalización para la estabilización y el desarrollo para el aprovechamiento racional de los recursos fiscales.



En el pasado, el Plan Nacional de Desarrollo era un saludo a la bandera, éste es el primer Plan realizado con seriedad desde 1979. Un Plan con una serie de metas que van a estar ligadas a un proceso participativo, de generación de consensos en torno a los objetivos del año 2020. El sistema de fondos permitirá contar con mecanismos que reciclen recursos hacia la generación de producción y empleo, cuando hasta ahora habían terminado de una u otra forma en el exterior a tasas de rentabilidad nominales bajas y con una pérdida real debida al deterioro acelerado del dólar.

## **Un pacto social como base del nuevo bloque histórico**

Hay que aprender de la historia para que la población tenga un proceso de construcción política de largo plazo, en el que se vayan generando mayorías sostenibles de largo plazo; lo que Gramsci denominó un bloque histórico. No solo es canalizar una acumulación de fuerzas de los distintos sectores populares, sino, al mismo tiempo, dar una forma específica de relación entre las clases, entre las élites y los sectores subalternos. Una práctica distinta en esa relación en la que se establezcan reglas de juego específicas, que marquen un camino civilizado y solidario. De nuevo, la viabilidad de la tarea comprende factores objetivos y subjetivos.



Ambos son temas fundamentales que se rompen con el bloque histórico que intentó lanzarse con el régimen de acumulación neoliberal ensayado en los últimos 25 ó 30 años. La lógica interna y la naturaleza de ese régimen de acumulación neoliberal exacerbaron la polarización, la exclusión, la fragmentación, y que generó toda la dinámica ya descrita, en un marco de estancamiento productivo y de gran incertidumbre.

Lo que se propone ahora es dismantelar todos esos mecanismos, escollos y compartimentos estanco, y aportar, desde la nueva gestión fiscal, al proceso de construcción de ciudadanía, que tiene una dinámica propia que no se puede detener, porque una vez establecida la perspectiva de la gente y sus derechos, ya no es posible dar marcha atrás, conculcar esos derechos sobre los que la gente ha creado conciencia. Por ello, ese proceso social es, en última instancia, la garantía de que se cumpla lo escrito en el papel, inclusive en ese papel que se llama Constitución.

## **La política fiscal y la nueva arquitectura financiera**

El manejo fiscal está ligado ahora a la nueva arquitectura financiera, tanto doméstica como internacional. El gobierno de la Revolución Ciudadana ha planteado que la cuenta única deja de ser pensada y manejada como caja chica y pasa a ser entendida como un gran fondo de inversión con subcuentas; en definitiva, un sistema de fondos de capitalización para la



estabilización y el desarrollo. Las cosas se hacen paso a paso en una tarea colosal que cambiará la relación entre el aparato productivo y el financiamiento, en una perspectiva mucho más democrática y sustentable.

La mejor forma de prepararse para la época de vacas flacas es invertir en infraestructura productiva que permita generar ahorros. De nada sirve tener un fondo que al final sea colocado en inversiones financieras de bajísima rentabilidad –o francas pérdidas reales– en el exterior, si no se tiene, por ejemplo, una infraestructura energética que permita tener costos bajos, generar divisas sostenibles en el largo plazo y ahorrar recursos. Parte de esa estupidez, gestada por el fiscalismo fundamentalista del período neoliberal, fue Ecuador tuviera represados grandes proyectos de inversión hidroeléctrica durante los últimos 25 años. Recién ahora están desempolvando los proyectos que estaban en el Plan Nacional de Electrificación publicado por INECEL en 1980; es decir, elaborados en los años 70. Recién ahora se está pensando en las refinerías y en la posibilidad de agregar valor con la petroquímica, luego de más de 35 años de quemar gas asociado en los campos petroleros.

Se está planteando una cantidad de elementos de una proyección elemental en términos de infraestructura y de una nueva inserción internacional hacia la cuenca del Pacífico, con el eje Manta-Manaos. Grandes obras y proyectos de infraestructura que estuvieron totalmente postergados, se están sacando a flote. No se diga las omnipresentes falencias y debilidades del sistema vial y de comunicaciones en general.



Todo eso fue represado por una mentalidad de fundamentalismo fiscalista, en que lo único que interesaba era que el Estado se preocupara de cerrar las cuentas del balance en el día a día, sin pensar en que es necesario ubicar la sostenibilidad fiscal de largo plazo, que los problemas de endeudamiento o de déficit fiscal del corto plazo son relativizados con respecto al ciclo de los precios del petróleo y a las ganancias de largo plazo en productividad y crecimiento de la base fiscal.

Parte fundamental de la política expansiva y redistributiva que está generando el gobierno está relacionada con una ampliación de la base fiscal, a la que se está apostando y con la que se espera generar condiciones de sustentabilidad de largo plazo, con las que se podría evitar la creación de un fondo de estabilización y amortiguamiento tradicional.

Las contingencias, tanto con respecto a la caja fiscal como a la balanza de pagos, se pueden cubrir a través de la nueva arquitectura financiera, tanto doméstica como regional. Por eso se ha trabajado activamente en la creación del Banco del Sur, del Fondo del Sur; en la convergencia hacia un sistema monetario común aunque sea a partir del sistema de cuentas, pero con un sistema de compensación de pagos que permita reducir las necesidades de liquidez en divisas.



Por otro lado, en cuanto al desarrollo de la nueva arquitectura financiera doméstica, se están creando las condiciones para atraer una masa ingente de recursos que están en el exterior. Se estima que hay 3 700 millones de dólares del sector corporativo no financiero ecuatoriano registrados en el exterior, sugiriendo un nivel real mucho más alto. Hay más de 3 300 millones de dólares de la banca ecuatoriana registrados en el exterior, a lo que se suma la Reserva Internacional de Libre Disponibilidad del Banco Central, que representa unos 4 000 millones más que pueden estar fluctuando en el exterior durante este año.

Se está hablando de muchísimo dinero, que hoy por hoy juega un papel absolutamente ineficiente desde la perspectiva macroeconómica, porque al mismo tiempo que se tiene todo ese ahorro doméstico afuera, el país está desesperado por atraer inversión extranjera directa, por atraer deuda externa que, cada vez, se vuelve más onerosa para el Estado y el país, y que atentan a la propia sustentabilidad, tanto fiscal como del sector externo de la economía.

De lo que se trata es de afectar y cambiar estructuralmente esos elementos esenciales, los elementos básicos de la sustentabilidad de largo plazo, para que sea posible tener más holgura en la coyuntura, incluso para poder enfrentar fluctuaciones adversas. Esto es más complejo que la mera



cuestión de crear un fondo de estabilización fiscal tradicional. La política económica que se está poniendo en marcha tiene una perspectiva más amplia: minimizar las vulnerabilidades estructurales de la economía.

Las políticas neoliberales se caen porque no fueron producto de un pacto social, porque son parte central del proceso de frustración de la gente y porque eran insostenibles desde el principio, desde la perspectiva meramente económica. Factores objetivo y subjetivo volvieron inviable esa situación.

Todo lo que se está armando y estructurando desde distintas partes del quehacer económico conforma un conjunto de mecanismos que viabilicen ese pacto social. La nueva arquitectura financiera, el nuevo esquema fiscal y la nueva arquitectura financiera internacional están generando las condiciones para poder cumplir con la satisfacción de las necesidades básicas de la población; garantizar los derechos fundamentales económicos, sociales y culturales de la población; generar condiciones que permitan a la iniciativa privada de la mayoría de la población despegar con el acceso, por ejemplo, al crédito, al que estructuralmente se les negó.

Esas nuevas condiciones generadas como un derecho de la gente se vuelven irreversibles, porque si ahora la población tiene derecho a crédito, a educación, a salud. ¿Por qué el gobierno de mañana va a quitar esos derechos? Ahí esta la verdadera garantía; no lo que está escrito en un papel.



Se trata de un proceso de construcción política hacia un pacto social, distinto a un mero proceso de convergencia. Éste tiene otros ritmos, otro imaginario, otros símbolos, otros tiempos y otros espacios de lo que tiene el proceso de concertación política. Es un proceso de reconstrucción que se está viviendo por el derrumbe de la llamada partidocracia, que representa la punta del iceberg de todo este proceso de deslegitimación. Se requiere un replanteamiento integral del esquema de representatividad en el país, pero también del esquema de relaciones y de rendición de cuentas entre mandatario y mandantes. Por eso se ha definido esto como una Revolución Ciudadana, que no es sino un proceso de construcción radical de ciudadanía en el que la base del esquema tiene que plantear también la construcción de los canales de representación, sean éstos partidos o movimientos, pero a partir del reconocimiento, del empoderamiento ciudadano que parta de la conciencia de sus derechos; como en el poema de Guillén: “tengo..., tengo..., vamos a ver... tengo lo que tenía que tener...”.

**Ésa es la clave del asunto, no los papeles que se puedan firmar.**



Reformas a las  
**políticas**  
**fiscal y**  
**tributaria,**  
para beneficiar a la educación  
y a la salud, y favorecer la  
inclusión social



---

**Mauricio Pozo Crespo**  
Ex ministro de Economía y Finanzas.  
Máster en Economía.

La política fiscal y sus principios, a incluirse en la nueva Constitución Política de la República, deben ser aquellos que resalten los conceptos de obligatoriedad del Estado, responsabilidad, prudencia, disciplina, rendición de cuentas, eficiencia en el gasto, equilibrio estable entre ingresos y egresos, política fiscal contracíclica, presupuestos compatibles entre el corto y el largo plazo, entre los principales.

Estos criterios, redactados en la terminología jurídica pertinente, quieren decir que no pueden atarse egresos corrientes con ingresos extraordinarios. El mejor ejemplo es el ingreso petrolero, que responde fundamentalmente a su precio en el mercado internacional, realidad que no depende de decisiones ecuatorianas y sobre el cual el grado de incidencia del Ecuador es absolutamente marginal. Atar egresos corrientes como sueldos y salarios, proyectos de infraestructura general o del sector salud o educación a estos ingresos extraordinarios es amenazar su sostenibilidad y atentar contra la sanidad fiscal futura: no podrá mantener sueldos previamente comprometidos en el sector público, menos aún sostener proyectos de carácter social.



Otro elemento absolutamente necesario de considerar ese refiere a que el ingreso proveniente de un activo del Estado llamado petróleo se utilice para dos propósitos: incrementar el patrimonio del Estado y reducir sus pasivos, vale decir, la deuda pública. Utilizar estos recursos en gastos que no generen crecimiento económico es impedir que el país cuente a futuro con la liquidez y solvencia necesarias para financiar proyectos sociales, principalmente en educación y salud.

Ahorrar en tiempos de abundancia para no ajustar la economía en momentos de escasez es un principio básico de responsabilidad social, pues cuando las circunstancias se tornan adversas, lo primero que sufre una merma de recursos es el gasto de inversión y los proyectos sociales, pues los egresos corrientes como sueldos y salarios no pueden contraerse.

Este tipo de reformas demanda algunos cambios fundamentales, como el manejo técnico de la política fiscal y tributaria, completamente alejada de intereses políticos o electorales del gobierno de turno. Si los proyectos de carácter social persiguen un objetivo electoral o de índole política o partidista, la política social no es sostenible ni rinde los resultados deseados, tal es el caso de las políticas asistencialistas que alivian en el corto plazo pero resultan contraproducentes en el mediano y largo plazos.



Un cambio esencial en el manejo de la educación y la salud, modificación que probablemente no entra en el terreno constitucional pero puede derivarse de él, es la eficiencia administrativa de las entidades que forman parte de estos sectores. Está técnicamente probado que no es el monto de recursos gastado sino su calidad de uso lo que las mejora.

Si la calidad del gasto en salud y educación no es el correcto, los fondos nunca llegan donde deben llegar. Eso se ha demostrado hasta la saciedad, pues en los últimos años la cantidad de recursos destinados a educación y salud han crecido de forma importante, sin que se hayan percibido mejoras en estos sectores.

Otro elemento a considerar es la delimitación y reglamentación del monto de recursos a destinarse a estos sectores. No está definido con claridad si las cantidades destinadas a educación y salud frente al presupuesto o frente al PIB incluyen cualquier distribución entre gastos corrientes y de capital, incorporan el gasto en universidades, sin definir la proporción para educación primaria y secundaria, entre otros factores no delimitados. Si no se establecen estos lineamientos, se perderá calidad de gasto, los resultados no vendrán y se desperdiciarán los recursos.

En otros países, con mayores estándares educativos, la política fiscal considera que el Estado no puede ni debe financiar universidades públicas. Éstas deben sustentarse en principios de autogestión, esto es, ingresos por investigación, donaciones



externas e internas, pensiones diferenciadas para los estudiantes, etcétera. Este criterio se sustenta, entre otros, en que la política educativa tenga el énfasis en educación preescolar, primaria y secundaria, en ese orden de prioridades.

A la población en general le interesa recibir servicios públicos de calidad y, si no pueden ser totalmente gratuitos, que tengan valores discriminados en función del nivel económico de cada ciudadano. Por esta razón, no debe descartarse la opción de entregar algunos servicios públicos en concesión a administradores privados, por ejemplo, los hospitales. El Estado no pierde la propiedad y los servicios; lejos de empeorar, mejorarían para beneficio de los propios sectores menos favorecidos.

No se trata de asignar al sector privado la eficiencia y al sector público la ineficiencia. En ambos hay ejemplos de lo uno y lo otro. Un ejemplo de eficiencia en el sector público es el Hospital de SOLCA, que hace un trabajo eficaz debido a una administración técnica alejada de la ingerencia política.

La gran diferencia radica en los incentivos para la administración de empresas públicas y privadas. En estas últimas, hay propietarios y accionistas que piden cuentas y han colocado un capital de riesgo.



En el ámbito público, lamentablemente la percepción de propiedad de los fondos es casi nula, por lo que los recursos terminan sin tener dueño, ausentándose con ello el principio de una administración eficiente. Esto no significa prescindir de empleados públicos, pero éstos podrían permanecer con reglas de administración y de dependencia laboral distintas.

Un factor que ha estado contando en varios cuerpos legales, pero que se ha cumplido de forma muy parcial, es la rendición de cuentas. Sin este requisito, la posibilidad de asignar fondos importantes para gastos de educación y salud pierde fuerza. Uno de los mejores ejemplos de ello es la forma de asignación y repartición de recursos para educación. Si el presupuesto asignado a educación sigue aplicándose a partir del número de docentes, con la propiedad de los nombramientos en manos de los docentes, sin que la autoridad pueda asignar los fondos en función del número de alumnos, la calidad de la educación va a encontrar una seria dificultad para mejorar.

La despolitización del sector de la salud y de la educación es una necesidad impostergable, si se pretende una mejor calidad del gasto y evitar el desperdicio de recursos. Si estos sectores continúan secuestrados políticamente no se podrá mejorar jamás la educación y la salud, sin importar cuántos recursos se les entregue.



La descentralización de la salud y la educación es otra alternativa que debe ser evaluada. Gobiernos seccionales eficientes bien pueden desempeñar un papel adecuado en la administración de escuelas, colegios y hospitales. Ejemplos de esto son los colegios Benalcázar y Manuela Cañizares de Quito.

Que el Estado cumpla con sus obligaciones de deuda pública interna y externa, no excluye que mejore el gasto en calidad y cantidad para el sector social. Dejar de honrar las obligaciones públicas anula el financiamiento a la economía y muchos proyectos sociales que se alimentan de fondos del exterior se pueden paralizar. En los últimos 30 años, el país ha dejado cerca del 50% de este tiempo de atender sus compromisos de deuda pública y la educación y salud han seguido siendo un problema nacional.

Ofrecer una mayor discrecionalidad al presupuesto del Estado es otra alternativa válida, pues el exceso de rigidez es perjudicial. Sin embargo, si las preasignaciones se reducen y el gasto público es un instrumento político y electoral, darle más flexibilidad al presupuesto puede resultar altamente peligroso. En ese caso es preferible no eliminar las preasignaciones, pues la calidad del gasto público de gobiernos seccionales y de entidades autónomas, en general, es mejor que el gasto público del gobierno central.



Así mismo, en cuanto a las preasignaciones es fundamental distinguir entre aquellas que constan en la Constitución y aquellas que se incluyen en otras leyes y normas de menor jerarquía jurídica. Los impactos de eliminar unas y otras son económica y políticamente muy distintos.

Si el crecimiento del gasto público no toma como referencia sustancial el crecimiento de la economía, ningún programa de gasto en educación y salud va a poder mantenerse, sin importar el monto que conste en la nueva o vieja Constitución. Es prioritario que la política social demande un sano manejo de la política económica general, caso contrario será imposible que se mantenga en el tiempo. Esto está probado hasta la saciedad en el mundo y en especial en América Latina, en países con mejores índices de desarrollo humano que Ecuador.

Finalmente, es recomendable estudiar muy de cerca las políticas aplicadas en países vecinos que han mostrado mejoras sustantivas en el ámbito educativo y de la salud, como Chile, Colombia, Uruguay o España.



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 atenen 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.



Parte  
très





# Análisis de propuestas

formuladas por expertos y su  
viabilidad en el marco de la nueva  
política fiscal: **principales cambios,**  
incidencias y perspectivas

---

Daniel Badillo Muñoz  
Consultor



Un grupo de organizaciones no gubernamentales —de cooperación, sociales, etcétera—, encabezadas por CARE Ecuador, invitó a 16 especialistas calificados en política fiscal —que representan corrientes de opinión diversas e importantes— a responder tres preguntas sobre el financiamiento sostenible de la educación, la salud y la inclusión social en el país.

Once especialistas respondieron a las preguntas y prepararon sendos documentos referidos al financiamiento sostenible de la educación, en particular, y de la inversión social, en general.

Sin embargo, en el transcurso de la preparación y elaboración de los mencionados documentos, el gobierno nacional propuso e hizo aprobar por la Asamblea Constituyente dos leyes trascendentales e implementó una serie de cambios operativos que modificaron significativamente el marco fiscal y el manejo presupuestario del país.

El presente documento identifica y precisa los principales cambios y modificaciones introducidos por esas normas legales y disposiciones operativas; analiza sus incidencias e impactos más directos e inmediatos en el marco fiscal y presupuestario vigente. Su objetivo es servir de base para retroalimentar varios de los temas abordados en los documentos preparados por los once especialistas.



En la primera sección, se aborda brevemente la mecánica del proceso de consulta a los especialistas. En la segunda, se analizan los principales cambios y modificaciones introducidos por la Ley para la Equidad Tributaria aprobada por la Asamblea Constituyente. En la tercera, se hace un análisis similar de la Ley Orgánica para la recuperación del uso público de los recursos petroleros del Estado. Finalmente, en la cuarta sección, se evalúan las incidencias y efectos directos e inmediatos de esas normas en el país, y sus perspectivas en el tiempo.

## **El proceso de consulta a los especialistas**

En los últimos años, han surgido iniciativas ciudadanas que buscan recuperar el sentido de lo público en la gestión del Estado y en la vida de la sociedad. Esencialmente, la acción ciudadana se ha dirigido a observar y controlar —veeduría y rendición de cuentas—; a proponer políticas y programas, y a ejecutarlas a nivel local.

En esa perspectiva, la participación ciudadana ha logrado colocar varios temas en las agendas políticas y en la opinión nacional; entre ellas, el Contrato Social por la Educación, los Observatorios de la Niñez y Fiscal, el Grupo Deuda y otras iniciativas que han sido puestas en marcha a través de las ONG.



En este último caso, una alianza de ONG, encabezada por CARE Ecuador, trata de ampliar y articular estas experiencias ciudadanas mediante sus agendas en diferentes temas: educación, salud, presupuesto, deuda pública, política fiscal, etcétera; y promoverlas generando opinión, propuestas, proyectos comunes, debates. Lo prioritario es enriquecer la pluralidad incluyendo corrientes de opinión que expresen a diversos grupos.

En esa línea, creemos que la política fiscal puede ser el eje para la construcción de una política pública; por ello, se propone impulsar un Pacto Social Fiscal desde la educación, la salud y la inclusión, que abarque a todos los sectores posibles.

Es una iniciativa que busca proponer al Estado y gobiernos de turno acciones para financiar la inversión social con énfasis en educación, sin poner en riesgo la estabilidad fiscal y el crecimiento económico, desde una perspectiva de equidad y desarrollo humano.

Si bien se busca asegurar el financiamiento de la educación, no quiere decir que el tratamiento vaya a tener una perspectiva sectorial, sino que una visión amplia de la política fiscal logre abarcar la educativa, la social, la económica, la de salud. Que teniendo al financiamiento de la educación como la puerta de entrada, ingrese en una reforma tributaria y fiscal que involucre a otros sectores prioritarios e incluya una perspectiva territorial.

Para avanzar en esa dirección, se invitó a especialistas calificados en política fiscal a responder tres preguntas vinculadas con el financiamiento del 6% del PIB para educación y 4% para salud (consulta popular de noviembre de 2006).



Se trata de constituir un grupo permanente de debate y opinión pública sobre el financiamiento sostenible de la inversión educativa y social, y que estos especialistas se conviertan en protagonistas en el tema.

Obviamente, las consecuencias de estos debates deberán proyectarse hacia la sociedad: organizaciones ciudadanas, sociales, empresariales, medios de comunicación, etcétera. El grupo de ONG, que intermedian entre la ciudadanía y este grupo, facilitará este proceso y lo apoyará técnica y logísticamente.

**La agenda de discusión sobre el financiamiento sostenible de la educación y salud responderá —además de las tres preguntas básicas— a estos interrogantes:**

- 1 ¿Cómo asegurar el financiamiento de la educación y la salud en el largo plazo?
- 2 ¿Deben existir fondos anticíclicos y políticas de ahorro?
- 3 ¿Se deben crear nuevos impuestos o incrementar los existentes?
- 4 ¿Cómo se debe manejar la política de subsidios?
- 5 ¿Cuáles son los gastos permanentes y cómo financiarlos?
- 6 ¿Cómo avanzar hacia la descentralización y la gestión eficaz?
- 7 ¿El financiamiento debe privilegiar la oferta o la demanda?

Algunos de estos temas son abordados con profundidad y solidez técnica por el grupo de especialistas consultados en sus respectivos documentos<sup>8</sup>. No obstante, éstos deberán considerar

<sup>8</sup> Véase: Enríquez F., "Propuestas técnicas de los especialistas fiscales", mayo 2008.



los cambios y modificaciones que introdujeron las leyes enviadas por el Ejecutivo y aprobadas por la Asamblea Nacional Constituyente, que son abordados en la sección que sigue.

## Ley para la Equidad Tributaria: principales cambios y modificaciones<sup>9</sup>

La Ley para la Equidad Tributaria, según lo señalado por el gobierno nacional, apunta a corregir cuatro problemas fundamentales: **1.** La evasión y elusión en el pago de impuestos —en el año 2004, según estimaciones del Servicio de Rentas Internas (SRI), la evasión del impuesto a la renta alcanzó el 61,3%, y la del impuesto al valor agregado (IVA) al 30,6%—. **2.** Una recaudación y una estructura tributaria inequitativa —en el año 2007 el impuesto a la renta representó el 34,3% de los ingresos tributarios, mientras el IVA y el impuesto a los consumos especiales (ICE), el 62,7%—. **3.** Un aparato productivo debilitado. **4.** La falta de transparencia en el manejo presupuestario y una economía muy desregulada<sup>10</sup>.

Respecto a la evasión y elusión en el pago de impuestos, se planteó un conjunto de medidas como la eliminación de escudos fiscales y mecanismos para evitar la elusión, el fortalecimiento del SRI en el control del pago de impuestos y la reducción de la informalidad.

<sup>9</sup> Véase: Ley para la Equidad Tributaria, Asamblea Constituyente, diciembre 2007.

<sup>10</sup> Véase: Servicio de Rentas Internas (SRI), Ley reformativa para la Equidad Tributaria, enero 2008.



**En este rubro —evasión y elusión—, éstos son los principales cambios y modificaciones tributarias que tiene la nueva ley con respecto a la anterior:**

- Control de la elusión en las operaciones internacionales, a través del establecimiento y manejo de los precios de transferencia y el control de la subcapitalización de las empresas (Art. 67 y 78).
- Introducción de la declaración patrimonial, que establece que las personas naturales declaren y paguen el impuesto a la renta sobre todos sus ingresos, incluso sobre variaciones no justificadas del patrimonio (Art. 82 y 95).
- Creación y establecimiento del Régimen Simplificado (RISE), para incorporar a la formalidad al contribuyente informal; abarca a microempresarios, transportistas, artesanos con ventas menores a 60 mil dólares al año y menos de 10 trabajadores (Art. 161).
- Tratamiento al lease bac y leasing, para evitar las prácticas financieras de las empresas que suelen reducir la utilidad gravable para pagar menos en el impuesto a la renta (Art. 67 y 77).
- Retención en pago de intereses al exterior; hasta 2007, dicho pago se hacía sin retención en la fuente. La ley establece la retención del 25% sobre estos pagos, que no necesariamente encarece el crédito, ya que éstas son aceptadas como crédito en los países de origen del capital (Art. 67).



- Bancarización y profundización financiera, que busca usarlas para sustento de costos y gastos de impuesto a la renta e IVA y evitar transacciones ficticias cuya única finalidad es la evasión tributaria, utilizando el sistema financiero para realizar los pagos mayores a 5 mil dólares (Art. 145).
- Fortalecimiento de la gestión tributaria y administración de justicia en la materia, endureciendo un conjunto de sanciones e introduciendo la prisión por evasión y elusión tributaria (varios artículos).

**Respecto a la recaudación y estructura tributaria inequitativa, se planteó como principal medida incrementar la eficacia de la recaudación del impuesto a la renta, del ICE y del impuesto a los vehículos.**

**Además:**

- Anticipo del impuesto a la renta, con una nueva fórmula que da derecho a una empresa que reporta pérdidas a utilizar el pago del anticipo mínimo como crédito tributario, hasta por cinco años (Art. 96).
- Redistribución del impuesto a la renta de personas naturales, que se hace más justo al introducir la deducción de gastos personales como salud, educación, vivienda, hasta el 50% de los ingresos gravados o hasta 1,3 veces la fracción básica (\$ 10 205), así como la exoneración al décimo tercero y cuarto sueldo, y tasas más altas para los ingresos más elevados —el que más gana, más paga— (Art. 88).



- Impuesto sobre las herencias, legados y donaciones, que establece una tabla progresiva con una tarifa de hasta el 35%, que en caso de herencias entre personas en el primer grado de consanguinidad se reduce a la mitad: hasta 2007 existía una tarifa única del 5% sobre el excedente de una fracción básica desgravada (Art. 91).
- Eliminación del ICE a las telecomunicaciones, vía eliminación del impuesto del 15% que se cobraba a los consumos especiales (Art. 137).
- Cambios en el ICE, que busca gravar —y por ende reducir— el consumo de bienes considerados suntuarios o nocivos para la salud. Para ello estableció las siguientes tarifas: cigarrillos, del 98 al 150%; bebidas alcohólicas, del 32 al 40%; perfumes, aguas de tocador: 20%; eliminación del ICE Alcohol (insumo) 32%; videojuegos y clubes sociales: 35%; armas de fuego, deportivas y municiones: 300%; servicios de casinos, salas de juego y otros juegos de azar: 35%; servicio de televisión pagada: 15%; focos incandescentes: 100%; ICE Vehículos, que grava la adquisición de vehículos motorizados de transporte terrestre de hasta 3,5 toneladas (Art. 137).
- Nueva tabla del impuesto a la propiedad de vehículos, que deben pagar cada año los propietarios de vehículos motorizados de transporte terrestre. La nueva tabla de tarifas incluye dos nuevos tramos: 20 000-24 000 con una tarifa sobre el excedente del 5% y el tramo de 24 000, en adelante, con una tarifa del 6% sobre el excedente (Art. 154).



**Con relación al débil aparato productivo, se adoptaron medidas orientadas a incentivar la inversión y la generación de empleos en el aparato productivo; sus principales cambios y modificaciones tributarias:**

- Incentivar la generación de empleo, concediendo beneficios fiscales mediante deducciones –gastos– adicionales para las remuneraciones pagadas a nuevos empleados y a discapacitados (Art. 70).
- Exonerar los rendimientos por depósitos e inversiones a un plazo mayor de un año, incentivando la no salida de divisas y el ahorro al no cobrar impuestos; es decir, además de castigar la salida, se incorporan mecanismos que motiven a la gente a dejar sus capitales en Ecuador (Art. 62).
- Declaración de IVA en ventas a crédito en el mes subsiguiente a la transacción (Art. 123).
- Deducir en 10 puntos del impuesto a la renta a las empresas que realicen reinversiones en equipo y maquinaria (Art. 92).



**En cuanto a la falta de transparencia en el manejo presupuestario y a la economía muy desregulada, se adoptaron varias medidas para incorporar impuestos regulatorios y transparentar las finanzas públicas; entre las principales están:**

- Incentivar la producción agropecuaria, en especial los usos productivos de las tierras rurales, mediante un impuesto anual sobre la propiedad o posesión de inmuebles rurales improductivos mayores de 25 hectáreas (Art. 173 y ss).
- Desincentivar la salida de divisas, vía creación del impuesto a la salida de divisas (ISD) con una tasa del 0,5% sobre el valor de todas las operaciones y transacciones monetarias que se realicen al exterior, con o sin intervención de las instituciones que integran el sistema financiero —están exentos los pagos por: importaciones, intereses y el capital de préstamos, repatriación de utilidades y reaseguros, consumos realizados en el exterior por medio de tarjetas de crédito emitidas en el país, cuyo titular sea una persona natural, el sector público— (Art. 155 y ss).
- Incentivar el ingreso de divisas mediante la exención de rentas generadas en el exterior, con lo cual toda persona natural o sociedad residente en Ecuador que obtenga rentas en el exterior, sometidas a imposición en otro Estado, éstas se excluirán de la base imponible en Ecuador (Art. 102).
- Tarifa cero de IVA al sector público, gravando con tarifa 0 del IVA todos los bienes y servicios que sean prestadas a las entidades de este sector, y las empresas públicas que perciben ingresos exentos de impuesto a la renta (Art. 109 y 115).



- Impuesto a los ingresos extraordinarios obtenidos por las empresas que han suscrito contratos con el Estado para la explotación y explotación de recursos no renovables, con una tarifa del 70% (Art. 164 y ss).
- Sustitución del financiamiento de las donaciones del impuesto a la renta, de las preasignaciones por recursos fiscales —eliminación de las preasignaciones—; las que eran beneficiarias de estos recursos recibirán anualmente en compensación un valor equivalente a lo recibido por el último ejercicio económico, que se ajustará anualmente conforme el deflactor del PIB. La disposición general segunda determina que: las universidades y escuelas politécnicas públicas, las cofinanciadas por el Estado; los institutos superiores técnicos y tecnológicos públicos y los cofinanciados por el Estado; los municipios y consejos provinciales que venían siendo beneficiarios de esta donación, recibirán cada año en compensación, y con cargo al Presupuesto General del Estado, un valor equivalente a lo recibido por el último ejercicio económico, que se ajustará cada año conforme el deflactor del PIB. El presidente de la República, mediante decreto, establecerá los parámetros y mecanismos de compensación (disposiciones derogatorias 5<sup>a</sup> y 6<sup>a</sup>).



- Eliminación de las preasignaciones del impuesto a la renta e ICE, pero se mantendrán hasta que se promulguen las leyes correspondientes. La disposición general tercera establece que: las universidades y escuelas politécnicas y las entidades del sector público que, por las reformas que se introducen, dejan de ser beneficiarias de las preasignaciones que se establecían en la Ley de Régimen Tributario Interno, recibirán en compensación, del Presupuesto General del Estado, un valor de por lo menos el equivalente a lo recibido por el último ejercicio económico, que se ajustará cada año conforme el deflactor del PIB (disposiciones generales).
- Derogatoria de Ley de Beneficios Tributarios para nuevas inversiones productivas (disposición derogatoria 8<sup>a</sup>).

Una vez revisados los principales cambios y modificaciones que introdujo la Ley para la Equidad Tributaria, en la siguiente sección se realiza un análisis similar sobre los cambios y modificaciones que introdujo la Ley Orgánica para la recuperación del uso público de los recursos petroleros del Estado.



## **Ley orgánica para la recuperación del uso público de los recursos petroleros del Estado: principales cambios y modificaciones**

Para una mejor comprensión de los cambios y modificaciones que establece esta ley, resulta imprescindible revisar antes y brevemente la exposición de motivos de la ley, que recoge los puntos de vista predominantes durante el debate dado al interior de la Asamblea Constituyente, en el momento de su aprobación:

“Uno de los principales obstáculos que enfrentan las políticas públicas en Ecuador para alcanzar objetivos de cambio y desarrollo es la imposibilidad de utilizar los recursos públicos para estos fines. Aunque suene contradictorio, los recursos públicos en Ecuador no son plenamente públicos, pues la práctica de legislar para preasignar fuentes de ingreso, repartir porcentajes, limitar las opciones de destino de dichos recursos y beneficiar o perjudicar a uno u otro grupo o sector del Estado ha sido ampliamente extendida en los últimos años.

“En la realidad, una gran parte de los ingresos petroleros del Estado no son de uso público pues están predestinados a diferentes usos particulares. Esta práctica aumenta la rigidez fiscal, pues reduce las opciones de uso de muchas fuentes de ingreso del país. Esto ha obligado a que la estructura fiscal



incurra en acciones irracionales como la de aumentar el endeudamiento externo y la consecuente carga fiscal del servicio de deuda externa, mientras miles de millones de dólares de ingresos propios permanecen inutilizados en cuentas del Banco Central del Ecuador.

“Más allá de que algunos usos a los que se destinen los recursos sean legítimos y prioritarios en ciertos casos, la extensión de esta práctica no es compatible con una política económica de cambio que requiere flexibilidad en las asignaciones y movilidad en los factores de la producción —en este caso el factor capital—. Peor aún en una economía dolarizada en la que la política monetaria no existe y los grados de libertad de la política económica se han visto reducidos drásticamente; en este esquema monetario la flexibilidad en la política fiscal es aún más importante y necesaria.

“La motivación de esta ley es recuperar la facultad de uso público de los recursos petroleros del Estado, en calidad de ingresos de capital únicamente destinados a gastos de inversión, y a aumentar la flexibilidad de la política fiscal y consecuentemente de la política económica de manera que los recursos públicos puedan movilizarse más ágilmente hacia donde sean más necesarios en un momento dado; muchos de los usos y los proyectos que se beneficiaban de recursos por ley se continuarán financiando, pero con mejor oportunidad y a través del Presupuesto General del Estado, otros recursos servirán para fortalecer la capacidad de crecimiento económico y el desarrollo del país<sup>11</sup>”.

<sup>11</sup> Véase: Ley Orgánica para la recuperación del uso público de los recursos petroleros del Estado, Asamblea Constituyente, marzo 2008.



En lo anterior se puede identificar con claridad el espíritu y la esencia de la ley y sus principales objetivos.

**Respecto a los cambios y modificaciones que introdujo, a continuación se puntualizan los más relevantes:**

- Determina que los recursos públicos de origen petrolero afectados en virtud de la Ley Orgánica de Creación del Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Energético e Hidrocarburiíferos (FEISEH) deben ingresar al presupuesto del gobierno central en calidad de ingresos de capital, y que serán distribuidos de acuerdo con dicho presupuesto única y exclusivamente para fines de inversión, no para utilizarse como gasto corriente (Art. 1).
- Establece que los recursos públicos de origen petrolero afectados por el mandato del Título III de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (LOREYTF) –Cuenta de Reactivación Productiva y Social (CEREPS)– deben ingresar al presupuesto del gobierno central en calidad de ingresos de capital, y que serán distribuidos de acuerdo con dicho presupuesto única y exclusivamente para fines de inversión, no para utilizarse como gasto corriente (Art. 2).
- Determina que los recursos públicos de origen petrolero afectados por el mandato del Art. 44 de la Ley para la Transformación Económica del Ecuador –Fondo de Estabilización Petrolera



(FEP)— deben ingresar al presupuesto del gobierno central en calidad de ingresos de capital, y que serán distribuidos de acuerdo con dicho presupuesto única y exclusivamente para fines de inversión, no para utilizarse como gasto corriente (Art. 3).

- Establece una nueva regla fiscal, al eliminar los techos de gasto y determinar que las asignaciones previstas en la pro forma del gobierno central para remuneraciones, sueldos, salarios, bienes y servicios de consumo, transferencias y gastos corrientes del gobierno central, como: pago de impuestos, tasas, contribuciones, seguros, comisiones y otros originados en las actividades operacionales del Estado, no se podrán financiar con ingresos provenientes de deuda pública ni con ingresos por exportaciones petroleras (Art. 4).
- Define que las contrataciones de créditos externos, que actualmente deben ser autorizadas mediante decreto ejecutivo, previa aprobación del Ministro de Finanzas y con los dictámenes del Procurador General del Estado y del Directorio del Banco Central del Ecuador, en lo sucesivo deben ser aprobadas y autorizadas solamente por el ministro de Finanzas (Art. 9).
- Determina que los recursos de fondos petroleros acumulados hasta antes de la aplicación de la ley pasan a formar parte de los depósitos de la cuenta corriente única del tesoro nacional y podrán servir como fuente de financiamiento para gastos de inversión, eliminando también el Fondo de Ahorro y Contingencia (disposición transitoria 5<sup>a</sup>).



- Establece que las preasignaciones referentes a todos los ingresos petroleros se eliminarán desde la aplicación de esta ley, y todas las entidades públicas que se vean afectadas recibirán una compensación en el año 2008 de, por lo menos, igual valor a lo recibido en el ejercicio anterior, a excepción de lo dispuesto por la Ley 10, Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico, publicada en el Registro Oficial N° 222 de 1 de diciembre de 2003 y sus reformas, la cual seguirá vigente (disposición transitoria 8ª).

Adicionalmente a estos cambios y modificaciones que introducen estas dos importantes leyes, cuyas incidencias y efectos se analizan en la sección siguiente, también el Ministerio de Economía y Finanzas, en este año 2008, ha implementado cambios normativos y operativos, relacionados con la gestión y ejecución presupuestaria, como el establecimiento de la cuenta única y la puesta en funcionamiento del eSigef, que introducen modificaciones en el manejo y transferencia de los recursos a las instituciones del sector público<sup>12</sup>.

Por ejemplo, en el caso de la cuenta única se resolvió que las unidades ejecutoras del sector público se quedan solo con cuentas de ingresos en el Banco Central y se eliminan las de gastos, pues ahora hay un pagador único que es el Ministerio de Finanzas, lo que, según el gobierno, permite optimizar el

 Véase, Ministerio de Finanzas, Taller de capacitación de los módulos de ejecución del eSigef.



manejo de la liquidez al disponer en la cuenta única de todos los saldos de todas las instituciones del sector público y, por esa vía, bajar sus necesidades y niveles de endeudamiento, y, por tanto, reducir las atrasos o las cuentas por pagar o la denominada bola.

## **Algunas incidencias y perspectivas futuras**

La Ley para la Equidad Tributaria suprime las preasignaciones del impuesto a la renta, ICE y del petróleo, mantiene la del IVA para gobiernos seccionales, universidades y el SRI. También modifica las tarifas de algunos impuestos y crea otros. La Ley de Fondos Petroleros desaparece todos los fondos como el FEISEH, CEREPS, FAC y FEP, incluye tales recursos en el presupuesto del gobierno central, y cambia la regla macrofiscal relacionada con los techos de gasto y el déficit no petrolero.

Estos cambios y modificaciones introducidos por las dos leyes tienen múltiples y amplias incidencias y efectos sobre el marco fiscal y presupuestario del país. Unos tienen efectos directos e inmediatos y otros de más largo plazo e indirectos. En este estudio se analizan esencialmente los efectos inmediatos y directos.



**Un primer** impacto inmediato y directo de alta relevancia constituye la afectación sensible de la composición de las cuentas fiscales, que la aprobación de las dos leyes provoca sobre el presupuesto del año en curso. Entre los cambios más significativos, que introducen esas leyes a las cuentas fiscales y al presupuesto, mencionamos los siguientes:

- Eliminación de las preasignaciones del impuesto a la renta y al ICE, manteniéndose las del IVA para municipios y universidades.
- Eliminación de las preasignaciones de los ingresos y fondos petroleros.
- Incorporación de la totalidad de los ingresos por impuestos al presupuesto del gobierno central, en tanto ingresos tributarios.
- Recaudaciones adicionales, sea por aumentos en las tasas impositivas o por la disminución de la evasión.
- Incorporación de la totalidad de los ingresos y fondos petroleros al presupuesto del gobierno central, en tanto ingresos de capital.
- Modificación de los niveles de gasto del presupuesto del gobierno central, particularmente de las transferencias corrientes y de capital, para reflejar la eliminación de las preasignaciones (disposición transitoria 2<sup>a</sup>, Ley de Fondos Petroleros).



Todavía el Ministerio de Economía y Finanzas no ha presentado al país el presupuesto 2008, ajustado y adaptado a los cambios que mandan estas leyes, por lo que no se cuenta con información oficial de la nueva estructura y composición de las cuentas fiscales y del presupuesto.

Sin embargo, antes de la aprobación final de esas leyes, el propio Ministerio de Economía y Finanzas publicó un análisis del impacto de las reformas legales sobre el presupuesto del gobierno central 2008 (ver cuadro 4), análisis que se utiliza para entender mejor el impacto de esas leyes sobre las cuentas fiscales y conocer los espacios reales de fuentes alternativas de financiamiento para la educación y la inclusión social<sup>13</sup>.

<b>Cuadro 4</b> Impacto de las leyes en los ingresos y gastos del presupuesto del gobierno central				
Concepto	2000***	2006***	2008	
			Proforma	Reforma
Total ingresos	3250	6894	8374	11946
Ingresos Tributarios	1623	4244	5027	6296
Renta	293	1068	1239	2360
IVA	836	2228	2668	2625
ICE	75	257	255	367
Arancelación	237	618	734	678
Vehículos	11	70	71	73
Otros	171	3	60	193
Ingresos Petroleros	1397	1718	2113	4755

 Véase: Análisis de impacto de reformas legales sobre el presupuesto del gobierno central 2008, Ministerio de Finanzas, febrero 2008.



<b>Cuadro 4</b> Impacto de las leyes en los ingresos y gastos del presupuesto del gobierno central				
Concepto	2000***	2006***	2008	
			Proforma	Reforma
Ley 90-1			724	1354
Autogestión y otros no tributarios	230	932	1234	895
Transferencias	0	306	592	253
Autogestión	100	372	609	609
Otros no tributarios	130	254	33	33
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>3251</b>	<b>7011</b>	<b>9229</b>	<b>12550</b>
<b>GASTO CORRIENTE</b>	<b>2572</b>	<b>5342</b>	<b>6318</b>	<b>7680</b>
Sueldos	707	2581	3479	3479
Bienes y servicios	175	459	553	553
Transferencias corrientes	681	1360	1362	2740
IESS, ISSFA, ISPOL	46	453	579	579
Bono Desarrollo Humano	131	200	374	400
Subsidio eléctrico	0	230	20	334
Imp. Renta	0	0	0	686
ICE	0	0	0	265
Petróleo	0	0	0	108
Otros	504	477	389	376
Intereses	1009	942	924	900
<b>GASTO CAPITAL</b>	<b>659</b>	<b>1669</b>	<b>2911</b>	<b>4870</b>
15% Seccionales	296	850	993	993
Con deuda externa	246	215	623	623
Con deuda interna	0	126	157	157
Donadores y asistencia técnica	0	70	112	112
Autogestión	50	96	75	75



<b>Cuadro 4</b> Impacto de las leyes en los ingresos y gastos del presupuesto del gobierno central				
<b>Concepto</b>	<b>2000***</b>	<b>2006***</b>	<b>2008</b>	
			<b>Proforma</b>	<b>Reforma</b>
Gasto social y otros	0	220	339	400
Proyectos	0	0	0	528
Petroecuador y Bloque 15	0	0	0	1183
Sector eléctrico	0	0	0	250
Otros	67	92	612	549
Déficit / Superavit	19	-117	-855	-604
Finaciamiento	-19	117	855	604
Crédito interno neto	-19	104	236	195
Desembolsos	397	1019	708	667
Amortizaciones	416	915	472	472
Crédito externo neto	0	13	619	409
Desembolsos	485	783	1245	1035
Amortizaciones	485	770	626	626
Ingresos más desempleo	4132	8696	10327	13648
Gastos más amortizaciones	4132	8696	10327	13648

Fuente Banco Central del Ecuador Ministerio de Finanzas y OPE

\* Esta sobreestimado para el 2008

\*\* Los saldos al 31 de diciembre de 2007 de los fondos petroleros por \$ 1.400 millones no constan de modo explícito como tales en la presentación del Ministerio de Finanzas

\*\*\* Valores devengados



En materia de los ingresos del presupuesto del gobierno central, éstos se incrementarían en cerca de 3 571 millones de dólares en el año 2008 frente a la pro forma aprobada por el Congreso Nacional, hasta llegar a un total de ingresos de 11 946 millones de dólares, lo que determina que pasen de representar el 17,3 al 24,6% del PIB. 2 642 millones de dólares provendrían de las modificaciones en los fondos petroleros y 1 268 millones de dólares de los cambios en los ingresos tributarios (ver tabla 1). Los ingresos no tributarios más bien se reducirán en 339 millones de dólares, por efecto de menores transferencias recibidas básicamente de los fondos y cuentas petroleras eliminadas. El ingreso por impuesto a la renta aumentaría en 1 121 millones de dólares al incluirse 686 millones de dólares para los ex partícipes de las ex preasignaciones y 435 millones de dólares de mayores ingresos esperados por la reforma. Los recaudos por IVA se reducirían en 43 millones de dólares por el diferimiento de la declaración y pago del IVA en ventas a crédito. Finanzas estima que por el ICE ingresarían 135 millones de dólares más, aunque parece existir un error en la estimación, pues el ingreso total por ICE se prevé en 367 millones de dólares menos los 265 millones de dólares de las ex preasignaciones, el ingreso neto al presupuesto sería de 102 millones de dólares, es decir, 130 millones de dólares menos del valor previsto en el presupuesto. Se estima en 132 millones de dólares los ingresos por los impuestos del régimen impositivo simplificado, tierras rurales improductivas, salida de divisas y **windfall profit tax**.



Considerando un precio promedio de 71,03 dólares por barril, se incluye el valor total de las exportaciones de crudo de la producción de Petroecuador, contratos de participación, campos marginales y Petroamazonas (Bloque 15), parte de las cuales nutrían los extintos fondos petroleros. Se consideran también las rentas provenientes de la exportación de derivados y de las ventas internas al precio vigente. Por la Ley 99-1 (ingresos extraordinarios) se estima recibir 1 354 millones de dólares. Se incluyen 108 millones de dólares de valores preasignados de la renta petrolera, aunque se deja al margen lo preasignado al ECORAE. Los ingresos petroleros alcanzarían 4 755 millones de dólares, 125% más de lo estimado en el presupuesto.

En materia de gastos del presupuesto del gobierno central, éstos se incrementarían en cerca de 3 321 millones de dólares en el año 2008 frente a la pro forma aprobada por el Congreso Nacional, hasta llegar a un total de gastos de 12 550 millones de dólares, lo que determina que pasen de representar el 19 al 25,9% del PIB. 1 385 millones de dólares se destinarán a transferencias corrientes —básicamente para el reconocimiento a los ex partícipes de las ex preasignaciones— y 1 960 millones de dólares se destinarían a transferencias de capital —para proyectos de inversión financiados con los ex fondos petroleros—. El mayor aumento de ingresos que de gastos determinará que el resultado del gobierno central reduzca su déficit en 250 millones de dólares, frente al déficit programado en la pro forma, y alcance un déficit de -605 millones de dólares.



En el gasto corriente se incluyen como transferencias corrientes 686 millones de dólares para los ex partícipes de las ex preasignaciones del impuesto a la renta, 265 millones de dólares para los ex partícipes de las ex preasignaciones del ICE y 108 millones de dólares para los ex partícipes de las ex preasignaciones petroleras. El subsidio eléctrico pasaría de 20 millones de la pro forma a 334 millones de dólares desglosados así: 228 millones por el congelamiento de las tarifas eléctricas, 63 millones por la aplicación de un VAD único para el cálculo de la tarifa al usuario final y 43 millones de la **tarifa de la dignidad**. En el presupuesto reformado, el gasto corriente crecería 44% con relación al gasto devengado de 2006. Además, supera en 22% al ingreso tributario esperado. En el gasto de capital, se incluyen 400 millones de dólares para la ex CEREPS (gasto social y otros), 1 183 millones de dólares para inversiones de Petroecuador y del Bloque 15, 528 millones de dólares para proyectos aprobados por el ex FEISEH y 520 millones de dólares para proyectos en el sector eléctrico (ver detalle en cuadro 5).

<b>Cuadro 5</b> Principales proyectos hidroeléctricos e hidrocarburíferos. Feiseh	
<b>Objeto</b>	<b>Costo total = \$ Millones</b>
Central Paute Mazar	165,3
Central Hidroel. Ocaña	36,7
Terminal Gasero Monteverde	15,0
Central Toachi Pilatón	470,6
Central Generación Baba	212,8
Rehabilitación Refin. Esmeraldas	187,2
Renovación Oleoductos Secun	15,4
Renova. Sistem. Ramal y OI	99,3
Factibil. Proy. Hidroeléc. Zam	30,0
<b>TOTAL</b>	<b>1232,3</b>

Fuente: Ministerio de Finanzas



Con excepción de los recursos frescos que generará la reforma del impuesto a la renta, el aumento y variación de los ingresos-gastos del presupuesto obedece, en buena medida, a una operación contable antes que a ingresos adicionales o frescos que entran efectivamente a la caja fiscal o nuevos gastos que se realizan. En efecto, antes ingresaban a fondos y cuentas especiales y se gastaban por esa vía, que estaban fuera del presupuesto del gobierno central y ahora con las nuevas leyes se los incorpora e incluye en éste.

Muy relacionado con el efecto anterior, **un segundo** efecto de las leyes aprobadas es que los **ex partícipes de las ex preasignaciones no petroleras y petroleras** reciban menores recursos a los inicialmente programados en la pro forma 2008, dado que la preasignación implicaba que si el impuesto respectivo aumentaba en un porcentaje determinado, lo hacían en ese mismo porcentaje los ingresos de sus partícipes. Mientras más aumentaba la eficiencia en la recaudación de impuestos por parte del SRI, más recibían los partícipes. Con las nuevas leyes esta situación cambia, ya que éstas eliminan las preasignación existentes hasta diciembre 2007 y las convierten en recursos fiscales, que las disposiciones transitorias reconocen y asignan a los ex partícipes un valor equivalente al menos a lo entregado en el año 2007 y define que en el futuro podrían ajustarse cada año conforme el **deflactor del PIB**; con excepción de las preasignaciones del IVA a municipios y universidades que se mantienen (ver cuadro 6). Por tanto, en el futuro, los esfuerzos de mayores recaudaciones del SRI ya no van en la misma magnitud a los ex partícipes, sino mayoritariamente al gobierno central.



Análisis de propuestas formuladas por expertos y su viabilidad en el marco de la nueva política fiscal: principales cambios, incidencias y perspectivas

<b>Cuadro 6</b> Valores de las ex preasignaciones del presupuesto del gobierno central	
Presupuesto 2008. Preasignaciones del impuesto a la renta incluidas como ingreso y Gto. Transf. Ctes.	
Concepto	\$ Millones
25% donaciones seccionales	192
FODESEC	173
Universidades	190
Comisión Tránsito del Guayas	24
CRM	2
Fondo Salvamento Cultural	79
SRI	26
<b>TOTAL</b>	<b>686</b>
Presupuesto 2008. Preasignaciones del ICE incluidas como ingreso y gasto transferencias corrientes	
Concepto	\$ Millones
Empresas Agua Potable	135
Incremento pensiones jubilares	22
Desarrollo deporte	67
Equipamiento hospitalario	27
Maternidad gratuita	6
Fundación Oswaldo Loor	1
SRI	7
<b>TOTAL</b>	<b>265</b>
Presupuesto 2008. Preasignaciones del petróleo incluidas como ingreso y gasto transferencias corrientes	
Concepto	\$ Millones
Universidades	22
Fuerzas Armadas	38
Organismos Seccionales	41
CORPEI	1
Corpecuador	6
<b>TOTAL</b>	<b>108</b>

Fuentes: Ministerio de Finanzas



**Una tercera** gran incidencia de las leyes es el **blindaje de los fondos e ingresos petroleros** a gastos corrientes, que determina que los ingresos provenientes de los fondos petroleros constituyen ingresos de capital y que pueden destinarse solo a gastos de inversión, impidiendo su uso en gastos corrientes, salvo excepciones puntuales. De su parte, la declaración de ingresos de capital a los ingresos petroleros tiene como efecto colateral impedir que preasignaciones de gasto atadas a los ingresos corrientes del gobierno central, como la Ley de participación del 15% de los gobiernos seccionales, aumenten sensiblemente y se inflen, mermando recursos significativos al fisco.

**Un cuarto** gran efecto es el **crecimiento inusitado de la liquidez** del presupuesto del gobierno central y particularmente de la cuenta única del tesoro, ya que ahora se manejan todos los ingresos públicos en su interior, incluidos los saldos del ex fondo de ahorro y contingencia. Este efecto se ve fuertemente potenciado por la disposición de que las unidades ejecutoras del sector público se queden solo con cuentas de ingresos en el Banco Central y se eliminan las de gastos. El Ministerio de Finanzas, como se dijo, es ahora el pagador único y para ello dispone en su cuenta única de todos los saldos de todas las instituciones del sector público y, por esa vía, cuenta con una muy alta liquidez, lo que incidirá, además, en un manejo presupuestario más holgado.

**Una quinta** gran incidencia es la **eliminación de los techos** establecidos para el crecimiento anual de los gastos corrientes (3,5% real más deflactor del PIB) y de algunos de inversión (5% real más deflactor del PIB) del presupuesto gubernamental,



así como del cumplimiento del déficit no petrolero –ingresos totales, menos los ingresos por exportaciones petroleras y menos gastos totales, se reducirá anualmente en 0,2% del PIB hasta llegar a cero—. En adelante, con la nueva ley, los gastos corrientes pueden crecer indistintamente, siempre y cuando su crecimiento esté financiado por crecimientos similares de recursos distintos a la deuda pública –crédito interno y externo— y a las exportaciones petroleras –crudo y derivados—. Vale decir, si se producen crecimientos suficientes de los ingresos tributarios –renta, IVA, ICE, arancelarios, vehículos, etcétera—, de los de autogestión –por ejemplo, el cobro directo que hacen los hospitales a los pacientes o por trámites o papeleos—, de los provenientes de la venta interna de derivados de petróleo –gas, gasolinas, diesel, etcétera—, de los provenientes de la asistencia técnica y donaciones –gobiernos amigos—, los gastos corrientes pueden crecer sin límites. La norma busca financiar gastos permanentes con ingresos permanentes.

**Un sexto** gran efecto es la **eliminación del Fondo de Ahorro y Contingencia (FAC)** que operaba como fondo de estabilización de los precios del petróleo y para enfrentar situaciones de emergencia, al determinar la ley la eliminación del CEREPS –en el que se creó el FAC—, y que los recursos de fondos petroleros acumulados hasta antes de la aplicación de esta ley pasarán a formar parte de los depósitos de la cuenta corriente única del tesoro nacional y podrán servir como fuente de financiamiento para gastos de inversión (disposición transitoria 5<sup>a</sup>, Ley de Fondos Petroleros).



Una vez precisadas las principales incidencias y efectos inmediatos y directos que estos cambios provocan, a continuación se realiza una rápida evaluación de las perspectivas futuras que en materia de inversión social, particularmente de inversión en educación y salud, se abren para el país.

**Un primer** aspecto se relaciona con las reglas macrofiscales, que garantizan la sostenibilidad fiscal intertemporal. A la vieja regla del superávit primario y de los techos de gasto sin prioridades, le sucede una norma distinta y más proactiva para el crecimiento futuro de la inversión social y particularmente del gasto/inversión en educación y salud: el único límite es financiar gastos permanentes con ingresos permanentes, tratando de evitar perennizar gastos con ingresos no perennes. Si los ingresos permanentes crecen, vale decir fundamentalmente los impuestos, la inversión social en educación y salud puede crecer indistintamente; ya no tienen una senda de crecimiento preestablecida y limitada. En efecto, la antigua norma imponía una trayectoria descendente al gasto en educación y salud expresado como fracción del PIB, si el crecimiento tendencial de la economía era superior al 3,5% del techo establecido.

**Un segundo** aspecto se refiere a algunos rasgos nuevos que adquieren las fuentes de financiamiento para la inversión social en educación y salud. Una mayor suficiencia, pues las cargas tributarias aumentan (% PIB); una mayor permanencia, ya que priman los impuestos antes que el petróleo y éstos solo para gastos de inversión y no corrientes; una mayor equidad, dado el aumento de los impuestos directos antes que indirectos; y una mayor transparencia, ahora todos los ingresos y gastos aparecen en el presupuesto y no en cuentas y fondos



especiales desconocidos. En este contexto, el 6% del PIB para inversión en educación y el 4% para salud, aprobada en la consulta popular del año 2006, si bien se presentan como metas exigentes fiscalmente, aparecen ahora como factibles.

**Un tercer** aspecto tiene relación con la revisión de las preasignaciones y la prioridad de la inversión social en educación y salud. Particularmente los servicios sociales básicos no deben estar sujetos a vaivenes de corto plazo y a las discusiones y discreciones anuales del presupuesto, en tanto acciones que materializan la función de bienestar del país y, por tanto, deberían ser compromiso sólido del Estado con la sociedad. Por ello, deberían crearse mecanismos e instrumentos justamente para estos servicios —llámense preasignaciones o fideicomisos o fondos— que al tiempo que blinden, protejan y prioricen la inversión social en educación y salud, conecten y vinculen estrechamente con los impuestos. Asimismo, esos mecanismos deberían establecer criterios de asignación de recursos territorializados o regionalizados en función de necesidades y carencias —equidad—, así como mecanismos de asignación de recursos vía la demanda —cumplimiento de derechos— antes que vía oferta —insumos.

**Un cuarto** aspecto se vincula con la pérdida del fondo de contingencia o ahorro (extinto FAC), en tanto mecanismo esencial para lograr un gasto contracíclico. Y es que en el pasado reciente, las políticas fiscales han sido procíclicas en Ecuador; es decir, han sufrido efectos adversos —recorte de los recursos— con las fases recesivas del ciclo económico —caída del PIB—; estando estrechamente influidas por su evolución. El gasto público, en general, ha tenido reiterados episodios de



recortes cuando el PIB se ha contraído o desacelerado, sobre todo en la década de los ochenta y noventa; pero, en particular, es el gasto social —educación y salud— el que más ha sufrido de esa volatilidad, expresando que es más procíclico que el resto del gasto público.

Esta variabilidad-volatilidad tiene efectos muy negativos en lo social; es decir, en la gente. Cuando el crecimiento económico baja, los pobres son afectados de manera más que proporcional por esa caída; y cuando el crecimiento aumenta, el nivel de pobreza se mantiene estable —o empeora—. Las ganancias que se observan, en términos sociales, en un ciclo de auge o de crecimiento, se contrarresta de manera más severa en un ciclo de caída; las pérdidas en un ciclo de caída son mucho más fuertes que las ganancias en un ciclo de subida y muchas veces son irreversibles. Es decir, en un ciclo recesivo, frecuente en Ecuador, los costos en términos sociales tienden a ser mucho mayores que los beneficios que se obtienen en los ciclos expansivos. Y es que las perturbaciones macroeconómicas —caídas del precio del petróleo y materias primas— agravan durablemente la situación de las clases modestas y pobres; y los efectos positivos que pueden tener los “programas focalizados” de lucha contra la pobreza, son contrarrestados o eliminados por la alta volatilidad del crecimiento económico.

En esa perspectiva, un vector central de una política fiscal contracíclica debe ser el gasto social —educación y salud—. Por lo tanto, para los períodos de crisis, la política fiscal contracíclica debe crear mecanismos para apuntalar y sostener el gasto social de los grupos más vulnerables. Este aspecto sería un rasgo central de una política fiscal contracíclica, y apuntaría a que



en períodos de caída del producto, al contrario de lo que ha ocurrido permanentemente cuando el gasto social se reduce, lo aumente aún más; y en períodos de auge o de aumento del producto, se pueda ajustar para mantener las cuentas fiscales.

Finalmente, **un quinto** aspecto se refiere a la calidad del gasto y de la inversión social. Hubiese sido deseable que estas normas tomen medidas concretas para aumentar la eficacia, eficiencia, economía y calidad en el proceso de ejecución y gestión del gasto social —educación y salud—, al igual que para el cumplimiento efectivo de las metas de política educativa y sanitaria, a través del logro de los objetivos de los distintos programas sociales educativos y de salud —impacto—; así como para la eficacia, eficiencia, economía y calidad en la provisión de los bienes y servicios sociales, educativos y de salud.



“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”.



Alberto Acosta  
Presidente de la Asamblea  
Nacional Constituyente

“La construcción de un pacto social fiscal en educación, salud protección e inclusión social, en el país, implica la necesidad de llegar a acuerdos nacionales sobre el estilo de sociedad que se desea construir, sobre principios y compromisos recíprocos del Estado y de los ciudadanos acerca de los temas de política fiscal”.



Ec. Nathalie Cely Suárez  
Ministra Coordinadora de  
Desarrollo Social

“Un acuerdo social y político no puede circunscribirse solo a garantizar financiamiento seguro para el sector educación, además, tiene que establecer líneas y criterios que garanticen el uso adecuado de los recursos públicos”.



Save the Children UK  
y CARE



Ministerio de Coordinación  
de Desarrollo Social



care®



Save the Children  
Reino Unido