



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

Save the Children UK © CARE Internacional en Ecuador

Todos los derechos reservados

Coordinación General

Francisco Enríquez Bermeo
pancho_e@uio.satnet.net

Colaboradores

Alberto Acosta
Vicente Albornoz
Carlos Marx Carrasco
Jaime Carrera
Pablo Dávalos
Pablo Lucio-Paredes
Omar Maluk Salem
Elsa de Mena
Pedro Páez Pérez
Mauricio Pozo Crespo
Walter Spurrier Baquerizo
Daniel Badillo Muñoz

Edición

Otto Zambrano Mendoza

Diseño

www.lapizypapel.ec

Impresión

Abilit

Save the Children UK

Luis Stacey, Coordinador de programas para Ecuador

Dirección: Ulloa N24-109 y Colón, Ed. Cáritas, planta baja.

teléfono: 593-2-2226988

Correos electrónicos:

email@savethechildren.org.ec / lstacey@savethechildren.org.ec

Página Web: www.savethechildren.org

CARE Internacional en el Ecuador

Peter Buijs, Director

Iván Palacios, Director Área de Desarrollo Social Integral

Fernando Unda, Coordinador Nacional de Educación

Dirección: Carlos Montúfar E15-14 y La Cumbre, sector Bellavista

PBX: (593 2) 225 3615

FAX: (593 2) 243 3069

Correos electrónicos:

care@care.org.ec / funda@care.org.ec / fenriquez@care.org.ec

Página Web: www.care.org.ec

Quito, Ecuador

Se puede reproducir este material citando la fuente:

CARE Internacional, Hacia un pacto social fiscal por la educación, la salud y la inclusión social, junio de 2008.



contenido

- Prólogo 7
- Presentación 12
- La mercantilización de la educación 17
y la consolidación de la pobreza global
- **PARTE 1 25**
 - Hacia un pacto social fiscal por la educación, 27
la salud y la inclusión social,
Francisco Enríquez Bermeo
- **PARTE 2 69**
 - Acuerdo nacional por la inversión social, 71
Alberto Acosta
 - Objetivo: buena educación para todos, 83
Vicente Albornoz
 - Propuestas al Pacto Social por la Educación, 101
Carlos Marx Carrasco
 - Reformas fiscal y tributaria en la nueva Constitución, 109
Jaime Carrera
 - Neoliberalismo, Estado y educación, 125
Pablo Dávalos



- Financiamiento y cambios en la educación, **149**
Pablo Lucio-Paredes
- Pacto Social y financiamiento **155**
de la educación en Ecuador,
Omar Maluk Salem
- La educación, una puerta **165**
que abre las oportunidades,
Elsa de Mena
- Más allá de un pacto fiscal, **181**
Pedro Páez Pérez
- Reformas a las políticas fiscal y tributaria, **201**
para beneficiar a la educación y a la salud,
y favorecer la inclusión social,
Mauricio Pozo Crespo
- Los fondos están ahí, **209**
Walter Spurrier Baquerizo

- **PARTE 3 225**
- Análisis de propuestas formuladas por expertos **227**
y su viabilidad en el marco de la nueva política fiscal:
principales cambios, incidencias y perspectivas,
Daniel Badillo Muñoz

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:

Cuadro 3 Presupuesto gobierno central 2008-2011. \$ millones				
Concepto	Prof. 2008	2009	2010	2011
TOTAL INGRESOS	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
Reducc subsid, tribut, etc.		799	1 339	2 014
TOTAL GASTOS	9 229	10 086	11 193	12 557



Cuadro 3 Presupuesto gobierno central 2008-2011. \$ millones				
Concepto	Prof. 2008	2009	2010	2011
Gasto Corriente	6 318	6 665	7 016	7 431
Sueldos	3 479	3 722	3 982	4 261
Educación	1 254	1 342	1 435	1 535
Salud	406	434	464	496
Bienes y Servicios	553	604	633	704
Educación	61	70	81	93
Salud	98	113	130	150
Transferencias Ctes.	1 219	1 272	1 334	1 399
Educación	15	17	19	21
Salud	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
Gasto Capital	2 911	3 421	4 177	5 126



Cuadro 3 Presupuesto gobierno central 2008-2011. \$ millones				
Concepto	Prof. 2008	2009	2010	2011
Educación	206	438	834	1 336
Salud	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
DÉFICIT/SUPERÁVIT	-355	0	0	0
FINANCIAMIENTO	355	0		
Crédito interno neto	195	0	0	0
Desembolsos	667	472	472	472
Amortizaciones	472	472	472	472
Crédito externo neto	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
INGRESOS MÁS DESEM	10 357	11 184	12 291	13 655
GASTOS MÁS AMORTIZ	10 357	11 184	12 291	13 655
Gasto Primario	8 305	9 162	10 269	11 633



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