



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



Financiamiento
y cambios en **educación**

Pablo Lucio-Paredes

Asambleísta por Pichincha.

Ex ministro de Planificación.

Doctor en economía aplicada.



Ecuador 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.