



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**

**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.

