



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**



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.

