



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 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.