

## EL RÉGIMEN DE DESARROLLO GARANTIZA EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN EN ECUADOR

**Hugo Jácome**

*Doctor (c) en Economía por la Universidad Santiago de Compostela y Universidad Autónoma de Madrid. Master en Banca y Finanzas por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona. Ex - viceministro de Economía, en 2007.*

### El cambio en el modelo de desarrollo

El Régimen de Desarrollo, en la nueva Constitución, sienta las bases para cambiar el modelo de «desarrollo» vigente los últimos veinte años en Ecuador, caracterizado por la aplicación de las directrices neoliberales surgidas a partir del Consenso de Washington. El énfasis en el crecimiento económico como un fin mismo de la política económica, la idea de que el mercado, per se, se encargaría de distribuir eficientemente la riqueza, sumado a la desregulación exacerbada de los mercados (entre ellos los financieros), la reducción del Estado junto a las privatizaciones, la flexibilización laboral y el aperturismo a ultranza, dejó relegado el concepto de inversión social al concepto de «gasto» y, con esto, fue el rubro donde se aplicaba el conocido «ajuste estructural» y cartas de intención de los organismos internacionales (FMI, Banco Mundial, BID), dejando como resultado mayores niveles de pobreza, desigualdad y un aumento de la deuda social. El Premio Nobel de Economía, Joseph Stiglitz, al referirse a las reformas neoliberales decía: «Los resultados de las políticas promulgadas por el Consenso

de Washington no han sido satisfactorios: en la mayoría de los países que abrazaron sus dogmas el desarrollo ha sido lento y allí donde sí ha habido crecimiento sus frutos no han sido repartidos equitativamente...» (Stiglitz, 2002: 117).

El nuevo marco constitucional del país, dedica todo un título, el VI sobre Régimen de Desarrollo, a replantear un nuevo modelo de desarrollo, basado en el «Buen Vivir», que busca superar las limitaciones del modelo neoliberal. El artículo 275 (Asamblea Constituyente, 2008) señala que:

«El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*».

Con la búsqueda del *buen vivir*, se promueve una relación armónica entre las personas y la naturaleza, fundamentada en un modelo de desarrollo que permita la ampliación de las capacidades y libertades humanas, de tal forma que los beneficiarios centrales de los frutos del desarrollo sean los seres humanos. Los objetivos que persigue el régimen de desarrollo se indican en el artículo 276, siendo los objetivos que se indican a continuación los que marcan una sinergia entre el desarrollo social y el económico:

«El régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos:

1. Mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población en el marco de los principios y derechos que establece la Constitución.
2. Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable».

Este marco Constitucional permite hacer una diferencia muy clara entre fines y medios (confusión grande del modelo neoliberal) para asegurar que las políticas públicas se tomen en un marco de independencia y de acuerdo a las prioridades

y objetivos de desarrollo del país, buscando aumentar las capacidades y potencialidades humanas. Amartya Sen, Premio Nobel de Economía, al señalar la distinción entre medios y fines en el proceso de desarrollo indicaba que:

*El reconocimiento del papel de las cualidades humanas en la promoción y el sostenimiento del crecimiento económico —por importante que sea— no nos dice nada acerca de por qué lo primero que se busca es el crecimiento económico. Si, en cambio, se da énfasis a la expansión de la libertad humana para vivir el tipo de vida que la gente juzga valedera, el papel del crecimiento económico en la expansión de esas oportunidades debe ser integrado a una comprensión más profunda del proceso de desarrollo, como la expansión de la capacidad humana para llevar una vida más libre y digna. Esta distinción tiene importantes consecuencias prácticas para la política pública. Aunque la prosperidad económica contribuye a que la gente lleve una vida más libre y realizada, también lo hacen una mayor educación, unos mejores servicios de salud y de atención médica y otros factores que influyen causalmente en las libertades efectivas de las que gozan las personas (Sen, 1998: 71).*

Este cambio de enfoque libera de la dependencia y sometimiento a las políticas públicas de las presiones externas o de grupos económicos, cambia las relaciones de poder y permite dar pasos firmes hacia la progresiva superación del modelo neoliberal. Reconoce al ser humano y su trabajo como fuente real de valor, al fortalecimiento de formas de intercambio más solidarias y formas de consumo que no comprometan el presente, ni la base material de las futuras generaciones. Es decir, esta sinergia fundamental que se logra entre los objetivos de desarrollo social y económico, vistos desde una lógica de interrelaciones sistémicas.

En este sentido, en el diseño de políticas económicas deben estar presentes criterios de equidad para generar procesos redistributivos en la generación de riqueza que vayan encami-

nados hacia la ampliación de las capacidades humanas; y una política fiscal sustentada en la proporcionalidad y solidaridad que garantice al Estado recursos suficientes para una adecuada redistribución de los ingresos, y cada vez mayores recursos para la educación, siendo ésta, además de un derecho fundamental, una inversión prioritaria como indica el artículo 26 del título II, Derechos, en la nueva Constitución:

«La educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir. Las personas, las familias y la sociedad tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo».

### **La educación vista como inversión social y no como gasto**

La inversión en educación no puede reducirse simplemente a un problema fiscal, es mucho más complejo que eso; lo primero es entender que la asignación presupuestaria para este fin no es un gasto, como se la ha estigmatizado bajo la lógica neoliberal, sino debe ser conceptualizada como inversión real en desarrollo humano. Por otro lado, para que esta inversión nos lleve efectivamente a un proceso de desarrollo humano sostenido pasa por que los recursos destinados sean utilizados de forma eficaz y eficiente, es decir, no sólo en cantidad sino también en la calidad de uso de los recursos públicos. La asignación de recursos para educación permite potenciar el desarrollo y por ende aumentar las probabilidades de generar riqueza para el país. Una mala inversión (baja calidad) ocasiona que estos recursos no generen retorno para el país, siendo, ahí sí, un gasto infructuoso para la sociedad en su conjunto. Por esta razón, la importancia de contar como país con una estrategia clara de desarrollo, plasmada en el Plan Nacional de

Desarrollo (Senplades, 2007-2010), tras años de ausencia de la planificación, permite establecer políticas de inversión de largo plazo y sostenibles en el tiempo para el sector social, entre ellas para la educación. Además, la Constitución establece en el artículo 340 que:

El sistema nacional de inclusión y equidad social es el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo.

*El sistema se articulará al Plan Nacional de Desarrollo y al sistema nacional descentralizado de planificación participativa; se guiará por los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación; y funcionará bajo los criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación.*

*El sistema se compone de los ámbitos de la educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte.*

Pero no solamente es importante la articulación de la inversión social en la estrategia de desarrollo a través de la planificación, sino también la prioridad que ésta ocupa en el conjunto de este pacto de convivencia en común que es la Constitución. En este sentido, los recursos para educación son tan importantes que ni siquiera en momentos de conmoción nacional estos pueden ser destinados hacia otro fin de acuerdo los artículos 164 y 165:

Art. 164. «La Presidenta o Presidente de la República podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública

o desastre natural. La declaración del estado de excepción no interrumpirá las actividades de las funciones del Estado...»

Y el artículo 165 señala que:

«... Declarado el estado de excepción, la Presidenta o Presidente de la República podrá:

... 2. Utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, excepto los correspondientes a salud y educación...»

Además, el nuevo marco constitucional permitió eliminar el irracional manejo fiscal establecido en los últimos años caracterizado por la creación de múltiples preasignaciones, muchas de estas sujetas a intereses clientelares y corporativistas que restringían el ejercicio pleno de la política fiscal como mecanismo de redistribución de los ingresos; asimismo, terminó con el manejo ineficiente y poco transparente de los recursos públicos a través del esquema de fondos petroleros que ha servido únicamente para: a) garantizar el pago de la deuda externa; b) subir artificialmente el precio de los bonos de deuda externa; c) contribuir a un endeudamiento público sistemático a tasas de interés elevadas, mientras los ahorros públicos se invertían en el exterior a tasas de interés mínimas; d) impedir contar con un Presupuesto General del Estado transparente y con la información real de los recursos públicos.

Con estos cambios, se establecen únicamente cinco preasignaciones estratégicas para el modelo de desarrollo, entre las que se encuentran el sector educación y la educación superior, de acuerdo al artículo 298:

«Se establecen preasignaciones presupuestarias destinadas a los gobiernos autónomos descentralizados, al sector salud, al sector educación, a la educación superior; y a la investigación, ciencia, tecnología e innovación en los términos previstos en la ley. Las transferencias correspondientes a preasignaciones serán predecibles y automáticas. Se prohíbe crear otras preasignaciones presupuestarias.»

Por otro lado, también incorporó los conceptos de ingresos y egresos permanentes y no permanentes; siendo los ingresos permanentes los tributarios y arancelarios, principalmente; y

los ingresos no permanentes los provenientes de recursos no renovables, como el petróleo y de endeudamiento público. Los egresos permanentes son aquellos que el gobierno debe realizar constantemente y no pueden estar sujetos al vaivén de las fuentes de financiamiento, estos son por ejemplo las asignaciones para salud y educación, para los sueldos y salarios, entre otros; y los egresos no permanentes son aquellos que se los ejecuta siempre y cuando tengan una fuente de financiamiento identificada —aquí estarían los proyectos de inversión—. La regla general es que los ingresos permanentes financian egresos permanentes y los ingresos no permanentes financian egresos no permanentes. En este sentido, el artículo 286 de la Constitución, permite que la educación garantice su financiamiento con ingresos permanentes, pero además, en caso de ser necesario, podría ser financiada incluso con ingresos no permanentes:

«Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes.

Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes».

Otra señal clara de que la educación es fundamental para el desarrollo del país, en la nueva Constitución, es que se establecen parámetros mínimos de inversión para este sector. El utilizar un indicador como el monto de inversión social con respecto al Producto Interno Bruto (PIB) o cualquier otro indicador de asignación presupuestaria, obliga a los gobiernos a alcanzar, al menos, una línea base de financiamiento para este sector social. De todas formas, este tipo de indicadores deben ser únicamente referenciales para fijar una línea base, pero de ninguna manera pueden limitar la inversión social a un porcentaje fijo e inamovible, principalmente en un país como Ecuador que tiene altos niveles de pobreza y desigualdad, y en el que la inversión social debe ir siempre en crecimiento.

En la disposición transitoria décimo octava de la Constitución vigente, se establece que:

«El Estado asignará de forma progresiva recursos públicos del Presupuesto General del Estado para la educación inicial básica y el bachillerato, con incrementos anuales de al menos el cero punto cinco por ciento del Producto Interior Bruto *hasta alcanzar un mínimo del seis por ciento del Producto Interno Bruto...*».

### Financiamiento sostenido de la educación

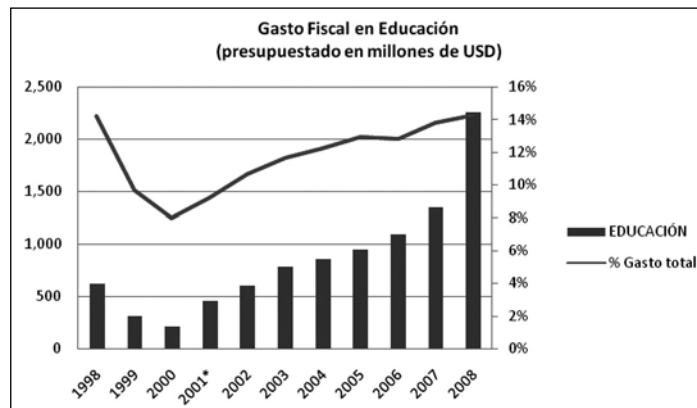
El financiamiento de la educación en el país para que sea sostenible en el tiempo debe asentarse en la construcción de un modelo económico que busque la estabilidad, entendida ésta como «el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo» (Art. 284), solo así se podrán obtener niveles de crecimiento económico de calidad y de recaudaciones fiscales que sirvan para mantener en el tiempo el financiamiento de la educación; es decir, una economía que genere riqueza de forma sostenida y con mayores niveles de equidad.

*Sin duda, la actual crisis económica y financiera mundial ha provocado una revisión importante de las tasas de crecimiento para la economía mundial en su conjunto; la situación económica del Ecuador no deja de ser ajena al contexto internacional, pese a que todavía no ha sufrido todos los efectos de la crisis. En estos últimos meses ya se siente un menor impulso de la actividad económica y mayores niveles de desempleo, de hecho, el Banco Central de Ecuador ha estimado un crecimiento para el año 2009 de alrededor del 3% del PIB. Sin embargo, el mayor o menor impacto de la crisis en la economía ecuatoriana dependerá del diseño de la política económica interna para contrarrestarla, a través del fortalecimiento la producción nacional y demanda interna.*

Históricamente el gasto en educación ha ido incrementándose desde 1999, año de la crisis financiera interna, existiendo un incremento significativo en los dos últimos años, no solamente en valores absolutos, sino también como porcentaje

dentro del gasto total en el Presupuesto General del Estado. Esta tendencia debe seguir hasta alcanzar, al menos, el 6% del PIB de acuerdo a lo establecido en la Constitución vigente.

Fuente: Ministerio de Finanzas. Elaboración propia.



Por otro lado, para financiar la inversión social es necesario contar con un sistema tributario progresivo y con la capacidad del gobierno para recaudar recursos evitando la evasión y elusión tributaria. Ingresos permanentes, como son los impuestos, garantizan el financiamiento del Presupuesto General del Estado y con esto la asignación de recursos de forma permanente para la educación, esto es un principio fundamental. En el siguiente cuadro se puede observar el incremento de la presión fiscal desde el año 2003, siendo el año 2008 el que mayor porcentaje ha alcanzado, un 12,88% del PIB. Sin embargo, sobre este tema el país tiene todavía que avanzar mucho, por ejemplo, la presión fiscal para el caso México llega al 18%, de Corea del Sur al 25%, de España al 35%, y para el caso de los países como Suecia, Dinamarca y Bélgica sobre el 45%. Un incremento de la presión fiscal no significa necesariamente un aumento de impuestos, sino evitar los graves problemas de evasión e ilusión tributaria; en este sentido, la sociedad ecuatoriana debe tomar conciencia de que la sostenibilidad de la inversión

social (salud y educación) pasa, principalmente, por las contribuciones tributarias de la sociedad; otro mecanismo de financiamiento, como la deuda pública, pone en una situación de vulnerabilidad su financiamiento y su sostenibilidad en el tiempo.

**Cuadro: Presión Fiscal (ingresos por tributos fiscales<sup>1</sup> / PIB), ingresos base caja<sup>2</sup> a diciembre 2008.**

Año	Tributos	PIB	Presión Fiscal
2001	2.590,11	21.249,58	12,19%
2002	3.047,40	24.899,48	12,24%
2003	3.163,52	28.635,91	11,05%
2004	3.594,87	32.642,23	11,01%
2005	4.283,28	37.186,94	11,52%
2006	4.952,77	41.763,23	11,86%
2007	5.565,28	45.789,37	12,15%
2008	6.731,68	52.272,00	12,88%

Fuente: Banco Central del Ecuador-Ministerio de Finanzas, cifras en millones de USD. Tomado de Análisis de Coyuntura Económica 2008, Flaco-Ildis

Por otro lado, se ha puesto en el debate público la eliminación de los subsidios como una fuente importante de recursos para financiar programas sociales, entre ellos los destinados a la educación. Sin embargo, hay que tomar en consideración que los subsidios no son malos si contribuyen a disminuir la brecha entre ricos y pobres y a una mejor redistribución de la riqueza; lo importante es racionalizar los subsidios para que tengan un carácter progresivo y apoyen a quien realmente necesita de estos. En el caso del subsidio al gas, lo que está pasando en la actualidad es que los más beneficiados son los

- 1) La categoría tributos contiene los ingresos brutos percibidos por el Sector Público No Financiero por concepto de recaudación impositiva, esto implica todo cobro por impuestos realizado por una entidad pública.
- 2) Son ingresos efectivos de flujo recibidos en la Tesorería de la Nación.

quintiles de ingresos medios y altos; y en el caso del subsidio a los combustibles son los vehículos privados de lujo y los contrabandistas.

De igual forma, es necesario reflexionar que para tomar la decisión de racionalizar algunos subsidios, como por ejemplo el del gas, debe pasar por un gran acuerdo nacional por la inversión social (educación o salud) que permita viabilizar esta medida y que, a su vez, permita una disminución progresiva para los quintiles de ingresos medios y altos. El ahorro que produciría esta decisión en las finanzas públicas deberá ser canalizado para financiar los proyectos de inversión social (salud y educación) establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Finalmente, y como se señaló anteriormente, decisiones de política económica que permitan elevar los niveles de producción, empleo, crecimiento económico de calidad y, con esto, eficientes y eficaces niveles de recaudación fiscal (ingresos permanentes), sumado a una permanente participación activa de la sociedad para velar que los gobiernos cumplan con los objetivos del Régimen de Desarrollo de la nueva Constitución, así como, que el presupuesto asignado para educación vaya creciendo año a año en términos absolutos y relativos, son la máxima garantía para que el financiamiento de la educación en el país sea sostenible en el tiempo. Con estas bases se podrá ir construyendo un nuevo modelo de desarrollo en el país que busca el «Buen Vivir» de todos sus habitantes.

## Bibliografía

- Asamblea Constituyente (2008): *Constitución de la República del Ecuador 2008*. En [http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/definitiva\\_constitucion.pdf](http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/definitiva_constitucion.pdf)
- H. Jácome, A. Acosta, F. Martín, y otros (2009): *Análisis de Coyuntura Económica 2008: Una lectura de los principales componentes de la economía*, FLACSO – ILDIS, Quito.
- Ministerio de Finanzas (2009): *Información estadística presupuestaria*. En

[www.mef.gov.ec](http://www.mef.gov.ec).

Senplades (2007): *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2011*. En <http://plan.senplades.gov.ec/>

Sen, Amartya (1998): *Capital Humano y capacidad humana*, Cuadernos de Economía, vol. XVII, num. 29, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Stiglitz, Joseph (2002): *El malestar en la globalización*. Madrid, Taurus— Santillana Ediciones Generales, S. L.