

Oficio Nro. MEF-MINFIN-2022-0072-O

Quito, D.M., 11 de febrero de 2022

Asunto: INFORME TÉCNICO DE FACTIBILIDAD FINANCIERA SOBRE LA PROPUESTA DE ALZA SALARIAL DE DOCENTES DEL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN

Señora Abogada
Esperanza Guadalupe Llori Abarca
Presidenta
ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR
En su Despacho

De mi consideración:

Me refiero a los oficios Nos. AN-CECT-2021-0229-O y AN-CECT-2022-0010-O de 01 de diciembre de 2021 y 17 de enero de 2022 respectivamente, suscritos por el Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales de la Asamblea Nacional y dentro del término concedido por la Corte Constitucional, proveniente de la SENTENCIA 32-21-IN/21 de 11 de agosto de 2021, que examina varios cargos de inconstitucionalidad en contra de la Ley reformativa a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, publicada en el primer suplemento del Registro Oficial No. 434 de 19 de abril de 2021, remito el informe técnico que contiene el análisis de factibilidad financiera sobre la sostenibilidad respecto al aumento de la remuneración de los docentes del Sistema Nacional de Educación, contemplada en el cuerpo legal antes referido, lo que permitirá el cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional, tanto a la Función Ejecutiva como a la Asamblea Nacional.

A fin de dar cumplimiento a lo ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia referida en el párrafo precedente, me permito informar lo siguiente:

ANTECEDENTES JURÍDICOS.

LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA ECUADOR, ESTABLECE:

- Artículo 135: "**Sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país**" (Énfasis agregado).
- Artículo 286: "**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.**" (Énfasis agregado).
- Artículos 287: "**Toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente. Solamente las instituciones de derecho público podrán financiarse con tasas y contribuciones especiales establecidas por ley.**"
- El 9 de marzo de 2021, la Asamblea Nacional aprobó las reformas a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, las mismas que dieron lugar a demandas de inconstitucionalidad planteadas ante la Corte Constitucional del Ecuador.
- El pleno de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, el 11 de agosto de 2021 emite la Sentencia No. 32-21-IN/21 en la que dispone: "(...) 125.5. **Declarar que los artículos 286 y 287 de la Constitución fueron transgredidos en el trámite de formación de las disposiciones de la ley impugnada relativas al aumento generalizado de remuneraciones a los docentes del Sistema Nacional de Educación; en particular, los artículos 113, 116, las disposiciones transitorias vigésima sexta, vigésima**

Oficio Nro. MEF-MINFIN-2022-0072-O

Quito, D.M., 11 de febrero de 2022

séptima, trigésima segunda, trigésima tercera y cuadragésima primera de la ley impugnada.

PRINCIPALES FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL - SENTENCIA 32-21-IN/21.

El Ministerio de Economía Finanzas rescata criterios fundamentales a tener en cuenta respecto a la sentencia emitida por el máximo órgano de justicia constitucional del Ecuador:

• **Párrafo 96.** " ... la política de los derechos no puede estar aislada de la política fiscal; la factibilidad y, por tanto, la racionalidad de la primera depende de la segunda."

• **Párrafo 103.** " ...Adicionalmente, la extensión y profundidad que deba tener el análisis de factibilidad financiera va a depender de la magnitud de los costos fiscales suscitados por el proyecto legislativo de que se trate: en algunos casos, tales costos serán fácilmente absorbibles por la dinámica ordinaria de las finanzas públicas, en otros, en cambio, requerirá de compromisos de adoptar reformas como ... por ejemplo, en el sistema tributario o en la programación presupuestaria de corto, mediano o largo plazo ... " (Énfasis fuera de texto)

• **Párrafo 107.2.** "Por otro lado, el argumento de la Asamblea Nacional no realiza ningún cálculo siquiera tentativo del monto que la preasignación constitucional alcanzaría, ni de cuál sería el monto del gasto público generado por el incremento generalizado de remuneraciones previsto en la ley impugnada. En consecuencia, la mera invocación de la señalada preasignación constitucional no ofrece la más mínima idea de cómo se financiará el nuevo gasto fiscal."

• **Párrafo 113.** "Por los razonamientos anteriores, esta Corte aprecia que tanto la Asamblea Nacional como el presidente de la República omitieron efectuar un análisis de factibilidad financiera en el que se identificara el esquema de financiamiento para el incremento generalizado de la remuneración de los docentes del Sistema Nacional de Educación; eso muestra que los órganos colegisladores no deliberaron seriamente sobre el impacto del proyecto de ley en las finanzas públicas ni identificaron reflexivamente las fuentes para su financiamiento, como lo exigía el principio de sostenibilidad fiscal con particular énfasis en este caso, dado que el impacto presupuestario habría sido de USD 2.175.384. 740,12 (dos mil ciento setenta y cinco millones trescientos ochenta y cuatro mil setecientos cuarenta con 12/100 dólares), según estimación del Ministerio de Economía y Finanzas." (Énfasis fuera de texto)

• **Párrafo 116.** " ...Aunque el fin último de la política económica y, por ende, de la política fiscal debe ser la realización de los derechos fundamentales (especialmente, en su dimensión prestacional), y que la mejora de las condiciones laborales de los docentes viene exigida por la vigencia plena del derecho a la educación, no se puede perder de vista al principio de sostenibilidad fiscal porque, sencillamente, dicha sostenibilidad es condición de factibilidad para el disfrute de los derechos fundamentales. Actuar en sentido distinto, como se ha hecho en este caso, muestra una falta de seriedad institucional por parte de los órganos colegisladores ... " (Énfasis fuera de texto)

DECISIÓN CORTE CONSTITUCIONAL - SENTENCIA 32-21-IN/21.

• **125.5.** "Declarar que los artículos 286 y 287 de la Constitución fueron transgredidos en el trámite de formación de las disposiciones de la ley impugnada relativas al aumento generalizado de remuneraciones a los docentes del Sistema Nacional de Educación en particular, los artículos 113, 116, las disposiciones transitorias vigésima sexta, vigésima séptima, trigésima segunda, trigésima tercera y cuadragésima primera de la ley impugnada. Con arreglo al artículo 117 de la LOGJCC, se concede a la Asamblea Nacional la oportunidad para que, en el plazo de treinta (30) días subsane la omisión de deliberar sobre esas disposiciones con base en un análisis de factibilidad financiera-elaborados en el lapso de seis meses que se indicará más adelante-. Durante ese plazo, la Asamblea podrá discutir y votar en dos debates sobre los textos propuestos por la comisión legislativa en ratificación o sustitución de las disposiciones normativa señaladas en este párrafo, elaborados con base en un análisis de factibilidad financiera ajustado a los parámetros establecidos en esta sentencia y realizado coordinadamente entre la Función Legislativa y la

Oficio Nro. MEF-MINFIN-2022-0072-O

Quito, D.M., 11 de febrero de 2022

Función Ejecutiva. Realizada la subsanación, es decir, luego del segundo debate, se continuará con el trámite legislativo correspondiente, lo que incluirá la decisión del presidente de la República sobre los textos aprobados por la Asamblea Nacional. **El plazo dado a la Asamblea Nacional empezará a correr desde que la Asamblea cuente con el referido análisis de factibilidad, lo que deberá ocurrir dentro de los siguientes seis meses a la notificación de esta sentencia.** Efectuada la subsanación o cumplidos los tiempos señalados, esta Corte resolverá sobre la declaratoria de inconstitucionalidad de las señaladas disposiciones legales. Hasta tanto, ellas no estarán vigentes por contener un vicio formal de inconstitucionalidad. (Énfasis fuera de texto)

CONCLUSIONES – SENTENCIA.

- La Corte Constitucional ha establecido con claridad que en ningún caso la Asamblea Nacional puede aprobar proyectos de ley que comprometan un aumento del gasto público, sin contar con un minucioso análisis de factibilidad del Órgano Rector de las Finanzas Públicas.
- El replanteamiento del articulado que ha motivado la declaratoria parcial de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, más allá del estudio de factibilidad que pueda llevar a cabo el Ministerio de Economía y Finanzas, deberá sujetarse estrictamente a lo previsto en los artículos 286 y 287 de la Constitución.
- Toda reforma de ley que conlleve un alto impacto económico respecto a gasto público de naturaleza permanente, debe contar previamente con fuentes de financiamiento, cuyos recursos necesariamente deben provenir de ingresos permanentes; en la actualidad el destino de dichos recursos está orientado al financiamiento del esquema que se encuentra vigente.

CONTEXTO FISCAL DE LA EVALUACIÓN.

- Este proyecto de Ley tiene un **impacto fiscal** relevante, lo que involucra esfuerzos en determinar el efecto tanto en fuentes de financiamiento (ingreso permanente), como en el gasto permanente.
- Los **ingresos tributarios** estimados en la proforma 2022 alcanzan los USD 13.418,48 millones. De estos, 41 % (USD 5.504,7 millones) corresponden a IVA y el 32,5% (USD 4.360,1 millones) a Renta. El cumplimiento de la normativa vigente para el equilibrio fiscal involucraría promover esfuerzos en mejorar estos ingresos.
- El **gasto permanente** del Presupuesto General del Estado asciende a USD 21,8 mil millones. 41,5% de este gasto se destina a sueldos y salarios (USD 9.095 millones).
- En el **gasto en el sector educación**, que corresponde a educación general básica y bachillerato, previsto para el 2022 asciende a USD 3.419 millones. Aproximadamente 88% de ese gasto está destinado a sueldos y salarios.
- Los gastos previstos para otros programas e instituciones autónomas son importantes y de grandes magnitudes. Solo en transferencias a los **GADs** la proforma prevé un gasto de USD 3.024 millones. **Universidades** alcanza los USD 1.157 millones, los bonos y **transferencias sociales** alrededor de USD 1.256 millones y la **Seguridad Social** los USD 2.254 millones.

Los ingresos corrientes que financian al Presupuesto General del Estado son insuficientes para poder cubrir el nuevo escalafón del magisterio. Adicionalmente, al ser un gasto permanente, de acuerdo con la regla fiscal constitucional (Art. 286), debe financiarse con ingresos permanentes, esto es impuestos, tasas y contribuciones, a fin de evitar la afectación en la prestación de bienes y servicios públicos al reducir el espacio de otros rubros de gasto, como por ejemplo los del sector salud, bienestar social.

PROPUESTA DE CATEGORÍAS ESCALAFONARIAS.

Oficio Nro. MEF-MINFIN-2022-0072-O

Quito, D.M., 11 de febrero de 2022

Es importante mencionar que, en el Ministerio de Educación, el porcentaje más representativo en relación al total de servidores corresponde al personal docente, el cual al 31 de diciembre de 2021 refleja 159.897 docentes del magisterio a nivel nacional, siendo estos la razón de ser de la entidad, la cual permite cumplir con la misión institucional: *"Garantizar el acceso y calidad de la educación inicial, básica y bachillerato a los y las habitantes del territorio nacional, mediante la formación integral, holística e inclusiva de niños, niñas, jóvenes y adultos, tomando en cuenta la interculturalidad, la plurinacionalidad, las lenguas ancestrales y género desde un enfoque de derechos y deberes para fortalecer el desarrollo social, económico y cultural, el ejercicio de la ciudadanía y la unidad en la diversidad de la sociedad ecuatoriana"*.

De conformidad al análisis realizado y de acuerdo a lo informado por el Ministerio de Educación, el impacto presupuestario anual por la reforma a la Ley en lo que corresponde a las categorías escalafonarias a nivel nacional **se estima en USD 2.175 millones**, el cual calculado entre las nuevas asignaciones y las vigentes, implicaría un incremento en el gasto público que afectaría al déficit fiscal existente, se anexa detalle de la propuesta presentada por el MINEDUC.

La propuesta de alza salarial deberá ser analizada en coordinación con el Ministerio del Trabajo como ente rector en materia de remuneraciones, a fin de que no exista inequidades en las escalas remunerativas del resto de entidades del sector público que rige actualmente, así mismo se debe considerar que esta medida podría desencadenar que otras entidades soliciten los mismos beneficios y la normativa de las finanzas públicas concede un trato igualitario para todas las entidades sin excepción, precautelando siempre la sostenibilidad fiscal.

Es importante señalar que el impacto fiscal por el incremento del alza salarial, adicionalmente representaría un incremento progresivo cada año debido a los procesos de recategorización del cual son beneficiarios los docentes del magisterio conforme la Norma que regula dichos ascensos, por lo que no se dispone del financiamiento de carácter permanente para cubrir el impacto que significaría en el Presupuesto General del Estado por la aplicación del nuevo escalafón docente.

Asimismo, la propuesta de aceleración del cumplimiento de la meta constitucional de gasto en educación (al 6% del PIB) implicaría aproximadamente un incremento de USD 705 millones adicionales al presupuesto actual (USD 3.419,1 millones, presupuesto educación básica y bachillerato 2022), lo que, sumado al impacto presupuestario por el ajuste del escalafón, ascendería a un **total de USD 2.880 millones**.

ARGUMENTOS DE ANÁLISIS:

Impacto Fiscal.

El proyecto de ley, en los términos propuestos, tiene al menos tres fuentes de impacto fiscal identificables.

- Dos fuentes de **impacto presupuestario** directo:
 - Nuevo escalafón de docentes en el sistema de educación intercultural bilingüe: estimado en USD 2.175 millones.
 - Aceleración de la meta de cumplimiento constitucional de gasto en educación (al 6% del PIB): estimado en USD 705 millones.
- Dos fuentes de **impacto en el sistema de seguridad social**:
 - Incrementos en los aportes al seguro de salud por aplicación del nuevo escalafón: estimado en USD 23,05 millones (IESS, 2020-12-31).
 - Costo actuarial para financiar la reducción de tiempos de aportes, lo que considerando la contribución del Estado por el 40% de pensiones por jubilación pendiente, asciende a USD 1.082,03 millones, sin considerar

Oficio Nro. MEF-MINFIN-2022-0072-O

Quito, D.M., 11 de febrero de 2022

la reserva técnica acumulada en un horizonte de tiempo de evaluación (IESS, 2020-12-31).

OTROS EFECTOS.

INFLEXIBILIDAD DEL GASTO.

La inflexibilidad del gasto permanente, particularmente en sueldos y salarios del sector público, hace **más difíciles los esfuerzos de optimización del gasto público**. Incrementos al gasto sustanciales como los propuestos son contrarios a esta perspectiva.

El 71,47% del egreso de personal corriente (Proforma 2022) se concentra en la Función Ejecutiva (4 entidades, MINEDUC, MSP, PN, MDN son las más representativas) y el 28,53% restante corresponde al resto de entidades de la Función Ejecutiva y de otras funciones del Estado (Transparencia y Control Social, Electoral, Judicial y Justicia Indígena y Legislativa). Se anexa representación gráfica.

ALGUNAS ACLARACIONES A LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS RELACIONADAS.

- Por la **Regla Fiscal** vigente (Art. 81, COPLAFYP), el incremento del gasto **permanente**, esto es, sueldos y salarios del magisterio, solo puede ser financiado mediante **ingresos permanentes**.
- Las reformas planteadas requerirían de la identificación de nuevas **fuentes de financiamiento permanente**: impuestos, tasas o contribuciones; equivalentes al impacto fiscal. La Asamblea Nacional no tiene iniciativa tributaria (Art. 301, Constitución).
- Los egresos permanentes no se pueden pagar con **ingresos no permanentes**, es decir, **NO** se pueden destinar **recursos de deuda** para los fines propuestos.
- El uso de **fuentes permanentes actuales** (como IVA y Renta) para financiar nuevas iniciativas es inviable presupuestariamente, pues supondría dejar de financiar gastos permanentes existentes que constan en el Presupuesto General del Estado, lo que implica el incumplimiento de preasignaciones establecidas en múltiples cuerpos legales, y que tocan a sectores como la educación superior, GADs, entre otros.

ALGUNAS ACLARACIONES A LAS INICIATIVAS PRESENTADAS POR LA RED DE EDUCADORES Y UNIÓN NACIONAL DE EDUCADORES.

En el marco del análisis conducido por esta Cartera de Estado se han tomado en cuenta los aportes recibidos por parte de la Red de Educadores y la Unión Nacional de Educadores a través de su oficio Nro. UNE E 2022 0011 dirigido a la Asamblea Nacional con fecha 21 de enero de 2022. Dichos aportes han sido trasladados a este Portafolio a través de los oficios Nro. AN-CECT-2021-0170-O de 19 de octubre de 2021, AN-CECT-2021-0229-O de 01 de diciembre de 2021 y AN-CECT-2022-0020-O de 04 de febrero de 2022, las apreciaciones contenidas en dichos insumos se encuentra debidamente contrastadas en el contenido integral de este informe, sin perjuicio de lo cual es importante detallar lo siguiente:

- La propuesta de cooperación interinstitucional de los GADs Municipales en infraestructura, significa la transferencia de competencias, la cual debe estar financiada desde el Presupuesto General del Estado, por tanto, no se genera un ahorro.
- A pesar de que existió una reducción en la brecha de subsidios a los combustibles debido al incremento progresivo de los precios a partir de la promulgación del Decreto Ejecutivo No. 1054 de mayo de 2020, y sus posteriores reformas (Decreto Ejecutivo No. 1183/2020 y 1222/2021) y el Decreto Ejecutivo No. 231 de 22 de octubre de 2021, por medio del cual se establecieron precios fijos, en la actualidad, debido al incremento del precio del crudo en los mercados internacionales en los últimos meses del año 2021, Ecuador todavía mantiene un subsidio parcial a la gasolina regular y al diesel, y en el caso del GLP se subsidia en su totalidad su precio.

Oficio Nro. MEF-MINFIN-2022-0072-O

Quito, D.M., 11 de febrero de 2022

Por lo tanto, es importante recalcar que actualmente el Estado continúa subsidiando a derivados como el GLP, gasolina regular y diésel a través del Presupuesto General del Estado, y el efecto de esta propuesta solamente incrementaría el déficit fiscal que actualmente soporta el Presupuesto.

- El virtual pago del nuevo escalafón del magisterio constituiría un gasto permanente, que deberá contar con financiamiento permanente, por tanto, no puede ser financiado a través de endeudamiento público, por lo que la propuesta es inaplicable.
- Es importante recalcar que el Gobierno nacional continúa trabajando en mejorar el estado de las finanzas públicas, que, a pesar de sus mejores resultados, continúa con importantes desafíos relacionados a las necesidades de financiamiento, mejora de los ingresos fiscales y proceso de reducción del gasto público para reducir los déficits estructurales vigentes. El impacto fiscal estimado de esta propuesta constituiría un importante retroceso en ese proceso, ampliando drásticamente el nivel de déficit fiscal vigente y complicando aún más las perspectivas de sostenibilidad del endeudamiento público.
- El impacto fiscal por el incremento del alza salarial según información remitida por el Ministerio de Educación, se estima en USD 2.175 millones, este incremento será de carácter progresivo anualmente, debido a los procesos de recategorización del cual son beneficiarios los docentes del magisterio conforme la Norma que regula dichos asensos, por lo cual es importante recalcar que no se dispone del financiamiento de carácter permanente para cubrir el impacto que significaría en el Presupuesto General del Estado, por la aplicación del nuevo escalafón docente.
- Para el virtual pago del nuevo escalafón del magisterio, se requeriría identificar nuevas fuentes de financiamiento que sean permanentes, como es el caso de los impuestos, tasas o contribuciones lo que permitirá mantener la continuidad de la prestación de bienes y servicios públicos, como por ejemplo los del sector salud que son de carácter prioritario para enfrentar la pandemia del COVID-19.
- Respecto aquellos servidores que aún mantienen una remuneración por debajo de los USD 817, se debe indicar que el Ministerio de Educación es quien realiza el análisis técnico y legal, siendo importante mencionar que el proceso de ascenso para aquellos docentes que están por debajo de este monto que son aproximadamente 7.609 docentes, conforme el registro del distributivo institucional, no han sido reclasificados tomando en consideración la Disposición Transitoria Vigésimo Séptima de la Ley Orgánica Reformativa de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, la cual establece que: *“Para aquellos docentes que cumplen con los requisitos de titulación, años de experiencia y 330 horas en cursos de formación continua, por única vez podrán optar por ascender una categoría de manera automática antes de los tres años establecidos en la presente Ley en el escalafón, siempre que acrediten haber aprobado los cursos que corresponden entre la ubicación actual y aquella a la que aspira”*. Por lo que, al no cumplir con los requisitos establecidos en la Ley, no es posible su ascenso, siendo el Ministerio de Educación el responsable de velar por el cumplimiento.

CONCLUSIONES.

- La reforma a la Ley Orgánica de Educación Intercultural al ser una iniciativa del poder legislativo, no contó con un dictamen favorable por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, como lo dispone el artículo 74 numeral 15 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.
- Los ingresos corrientes vigentes que financian al Presupuesto General del Estado son insuficientes para cubrir esta nueva obligación propuesta.
- Las reformas planteadas se traducirían en la necesidad de identificar nuevas fuentes de financiamiento, que sean permanentes, como es el caso de los impuestos, tasas o contribuciones; esto permitirá mantener la continuidad de la prestación de bienes y servicios públicos, como por ejemplo los del sector salud que son sumamente necesarios para enfrentar la pandemia del COVID-19.
- La virtual creación de esta nueva escala salarial diferenciada para el magisterio, contradice los principios de la

Oficio Nro. MEF-MINFIN-2022-0072-O

Quito, D.M., 11 de febrero de 2022

Constitución, implementando una escala remunerativa discriminatoria en relación a las escalas remunerativas del resto de entidades del sector público.

Particular que comunico a Usted para los fines legales pertinentes.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Dr. Simón Cueva Armijos
MINISTRO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Anexos:

- oficio_nro__an-cept-2021-0229-o_-_solicitud0220135001643995011.pdf
- oficio_nro__an-cept-2022-0010-o_-_comparecencia0919990001643994995.pdf
- oficio_nro._mef-vgf-2022-0033-o_respuesta_diciembre.pdf
- anexo0307762001643996199.pdf

Copia:

Asambleista
Manuel Asunción Medina Quizhpe
Comisión Especializada Permanente de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales
ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR

Señor Magíster
Diego Marcelo Cárdenas Salazar
Director Nacional de Egresos Permanentes

Señor Licenciado
Edgar Bernardo Orellana Heredia
Viceministro de Finanzas

Señora Economista
Olga Susana Núñez Sánchez
Subsecretaría de Presupuesto

Señor Economista
José Gabriel Castillo García
Viceministro de Economía

dcvp/dmcs/osns/osns/ejs/jgcg