

INFORME TÉCNICO No. MEF-SP-SPF-2021-015

Para: Dra. Catalina de los Ángeles Bolaños González
COORDINADORA GENERAL JURÍDICO

De: Econ. José David Mieles López
SUBSECRETARIO DE PRESUPUESTO

Econ. Andrés Tomaselli Crespo
SUBSECRETARIO DE POLÍTICA FISCAL

Fecha: 6 de julio de 2021

Asunto: Informe técnico sobre las observaciones a la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural

I. ANTECEDENTES

El 9 de marzo de 2021, la Asamblea Nacional aprobó las reformas a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, mismas que constan de modificaciones sustanciales en el régimen salarial del magisterio, beneficios adicionales relacionados a la jubilación y asignaciones presupuestarias adicionales para el sector educación. Sin embargo, la ley al ser iniciativa del legislativo no contó con un dictamen favorable por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, pese a que genera obligaciones no contempladas en el Presupuesto General del Estado.

Las reformas, al haber sido planteadas desde la Asamblea Nacional, contravienen al artículo 135 de la Constitución de la República que establece:

“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).

Tampoco cuentan con una fuente de financiamiento identificada, elemento indispensable para su implementación conforme al artículo 287 de la Constitución de la República que dispone *“Toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente (...)”* ; y, a la Disposición General Segunda del COPLAFIP que indica que *“Toda ley, decreto, acuerdo, resolución o cualquier otro instrumento legal o administrativo que comprometa recursos públicos, se aplicará únicamente si cuenta con una fuente de financiamiento respectiva (...)”*; esto con el fin de salvaguardar la sostenibilidad fiscal y un manejo eficiente de los recursos que actualmente financian el Presupuesto General del Estado.

II. ANÁLISIS

La pandemia a consecuencia del virus COVID-19 ha generado grandes pérdidas económicas y crecientes costos humanos a nivel mundial, de manera general, los países han optado por una política de mitigación basada en el distanciamiento social, confinamiento y restricción a la movilidad de las personas, a nivel local e internacional, lo que ha limitado el comercio de bienes y servicios y paralizando la actividad económica. Lo anterior ha provocado impactos negativos en el sector productivo y sobre

los hogares, por la dificultad de generación de ingresos, especialmente sobre los grupos más vulnerables de la población.

Desde dicha perspectiva la crisis en materia sanitaria tiene, graves efectos sobre la actividad económica. La caída del Producto Interno Bruto calculada por el Banco Central del Ecuador en el 2020 fue de 7,8%; la peor contracción económica de la que se tiene registros. En tanto, que los Organismos Multilaterales consideran que para 2021 existirá una leve recuperación del producto interno ecuatoriano. El Fondo Monetario Internacional (FMI) proyecta una tasa de crecimiento del PIB de 2,5%¹; mientras que, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estima que este valor sería de 1%. Estas proyecciones están sujetas al resultado de las políticas de reactivación implementadas por el gobierno con el fin de afrontar la pandemia y de la capacidad de amortiguar las repercusiones sociales. Se espera una recuperación de la demanda interna, en particular derivada de estímulos en dirección de la inversión y a la reactivación del consumo de los hogares.

A criterio de la CEPAL, el proceso de recuperación de la economía ecuatoriana será lento y más complejo por el problema de liquidez y la necesidad de financiamiento que aún persisten.

Las primeras cifras calculadas por el BCE para 2021 reflejan que el primer trimestre muestra un crecimiento económico de 0,7% respecto al trimestre anterior; mientras que, al compararlo con el primer trimestre de 2020 se evidencia una caída del PIB de 5,6%.

Ingresos del Presupuesto General del Estado

El Presupuesto General del Estado (PGE), conforme al artículo 292 de la Carta Magna, se define como el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, e incluye todos los ingresos y egresos del sector público, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados.

Los ingresos del PGE alcanzaron USD 36.736,4 millones en 2019 (34% del PIB), mientras que para 2020 esta cifra descendió a USD 32.080 millones (32,5% del PIB), lo que representa una variación negativa del 13%.

El artículo 295 de la Constitución de la República del Ecuador dispone: *“Hasta que se apruebe el presupuesto del año en que se posesiona la Presidenta o Presidente de la República, regirá el presupuesto anterior (...)”*.

En tal contexto, el año 2021 por ser un período electoral de conformidad con la Constitución de la República del Ecuador, rige un presupuesto prorrogado, que corresponde al presupuesto codificado al 31 de diciembre del año anterior².

¹ <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/03/23/world-economic-outlook-april-2021>

² Para el año 2021 de acuerdo a lo que establece la Ley para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas Artículo 24, se tomaron en cuenta las cifras del presupuesto codificado el 2020, sin embargo, una vez analizado la ejecución presupuestaria para el año 2021 y todas las previsiones de gastos a incorporarse en el Presupuesto General del Estado, se realizó un ajuste de USD 619 millones.

Cuadro 1.- PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO
EJECUCIÓN DE INGRESOS
USD millones

GRUPO	DESCRIPCIÓN	2019		2020		Variación 2020/2019	2021 CODIFICADO
		CODIFICADO	DEVENGADO	CODIFICADO	DEVENGADO		
11	IMPUESTOS	14.954,88	14.499,46	13.446,99	12.359,36	-14,8%	12.946,99
13	TASAS Y CONTRIBUCIONES	2.967,65	1.745,76	2.629,48	1.435,48	-17,8%	2.546,46
14	VENTAS DE BIENES Y SERVICIOS DE ENTIDADES E INGRESOS OPERATIVOS DE EMPRESAS PUBLICAS	63,15	50,54	41,59	32,77	-35,2%	42,57
17	RENTAS DE INVERSIONES Y MULTAS	748,25	754,24	482,42	464,68	-38,4%	481,87
18	TRANSFERENCIAS O DONACIONES CORRIENTES	5.558,11	4.916,82	4.051,17	3.719,32	-24,4%	4.008,77
19	OTROS INGRESOS	93,73	88,59	108,90	100,17	13,1%	109,01
24	VENTA DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	56,06	44,46	106,05	10,21	-77,0%	106,05
27	RECUPERACION DE INVERSIONES Y DE RECURSOS PUBLICOS	22,40	20,77	19,84	6,22	-70,1%	19,84
28	TRANSFERENCIAS O DONACIONES DE CAPITAL E INVERSION	2.689,23	2.086,87	2.342,31	548,90	-73,7%	2.325,64
36	FINANCIAMIENTO PUBLICO	8.381,41	9.926,04	5.995,22	10.978,28	10,6%	3.865,44
37	SALDOS DISPONIBLES	473,53	-	2.545,39	-	0,0%	4.696,48
38	CUENTAS PENDIENTES POR COBRAR	283,03	201,71	311,01	170,82	-15,3%	312,05
39	VENTAS ANTICIPADAS DE PETROLEO DERIVADOS Y POR CONVENIOS CON ENTIDADES DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO	445,00	445,00	-	-	-100,0%	-
Total general		36.736,43	34.780,27	32.080,36	29.826,21	-14,2%	31.461,17
Porcentaje de ejecución		-5,32%		-7,03%		-1,93%	

Fuente: reporstes - e-ESIGEF

Elaborado por: Ministerio de Economía y Finanzas

Como se puede observar en el cuadro precedente, la pandemia tuvo efectos negativos y persistentes sobre la actividad económica nacional e internacional y por lo tanto sobre los ingresos del estado. Para 2021 se prevé una leve mejora, pero aún por debajo de las cifras observadas previas a la pandemia.

Tomando como referencia los datos del Servicio de Rentas Internas, durante 2020 se produjo una variación del -13,2% en la recaudación bruta, pasando de USD 14.286,8 millones en 2019 a USD 12.383,2 millones en 2020, una reducción nominal de USD -1.886,6 millones, producto de los efectos económicos de la pandemia del COVID-19 y de las medidas tomadas para combatirla.

La reducción de la actividad económica influye directamente en la recaudación de tributos, es así que en 2020 la recaudación del IVA total fue de USD 5.505,3 millones, es decir, menor en USD 1.178,8 millones (17,6%%) que los USD 6.685,1 millones recaudados en 2019.

El SRI evidencia que, en 2020 las ventas totales por actividad económica decrecieron un 17% con relación al año 2019. En la clasificación de 16 sectores de la economía, todos presentaron una reducción en las ventas que va entre el -4,4% (Actividades de salud) hasta -36% (Construcción).

**Cuadro 2.- EVOLUCIÓN DE LAS VENTAS POR SECTOR ECONÓMICO
2019/2020
(Dólares y Porcentaje)**

Ventas Totales Actividad Económica Enero-Diciembre (2019/2020) cifras en millones de dólares				
SECTOR	VENTAS		Variación Nominal	Variación Relativa
	ene-dic 2019	ene-dic 2020		
COMERCIO	73.810,32	62.427,87	-11.382,45	-15,42%
MANUFACTURERAS	28.268,59	24.674,27	-3.594,32	-12,71%
AGRICULTURA	14.290,50	13.386,64	-903,86	-6,32%
MINAS Y CANTERAS	16.862,95	12.410,54	-4.452,41	-26,40%
TRANSPORTE Y ALMACENAMIENTO	8.579,67	6.365,28	-2.214,39	-25,81%
ACTIVIDADES PROFESIONALES	7.473,11	5.552,52	-1.920,59	-25,70%
FINANCIERAS Y SEGUROS	4.733,20	4.308,15	-425,06	-8,98%
INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN	4.820,34	4.080,33	-740,01	-15,35%
ACTIVIDADES DE SALUD	3.880,46	3.708,39	-172,07	-4,43%
CONSTRUCCIÓN	5.140,61	3.292,04	-1.848,57	-35,96%
SUMINISTRO DE ELECTRICIDAD_GAS_VAPOR	3.071,24	2.881,26	-189,98	-6,19%
SERVICIOS	2.566,77	2.815,67	248,90	9,70%
SERVICIOS ADMINISTRATIVOS	3.124,79	2.126,56	-998,23	-31,95%
ENSEÑANZA	2.477,49	1.930,73	-546,76	-22,07%
INMOBILIARIAS	2.479,80	1.775,06	-704,74	-28,42%
OTRAS ACTIVIDADES	5.519,53	3.657,10	-1.862,43	-33,74%
TOTAL VENTAS	187.099,36	155.392,39	-31.706,97	-16,95%

Notas: cifras sujetas a revisión, último período mensual no cerrado. Se compara mayo con el total de ventas ingresadas conforme exigibilidad del dígito 4. (No incluye Sector Público)

Información Formulario 104; fecha de corte 2021-01-21

Fuente y elaboración: SRI

El comportamiento de las ventas respondió directamente a la paralización de la actividad económica ocasionada por la pandemia del COVID-19. El estado de excepción vigente desde mediados de marzo de 2020 determinó restricciones a la movilidad que influyeron directamente en la actividad comercial. La reapertura de la economía empezó a darse aproximadamente a finales de mayo 2020, sin embargo, esta situación aún no se ha normalizado por completo, y se prevé que la recuperación del ritmo económico a los niveles observados antes de la pandemia demore hasta 2023

Es así que en el período enero – mayo del año en curso, si bien las ventas en términos generales se han recuperado en un 13,8%, los sectores de: Servicios Administrativos; Suministro de Electricidad; Otras actividades; e, Información y Comunicación, todavía presentaron una reducción en sus ventas.

La recuperación en las ventas observada en el mercado interno en el año 2021 ha permitido que la recaudación de IVA se incremente en comparación al año anterior. Entre enero y junio de 2021, el SRI recaudó por este concepto USD 2.572,6 millones, es decir USD 239,2 millones (10,3%) más que los USD 2.333,4 millones recaudados en similar período de 2020, pero USD 815,3 millones menos que lo recaudado en 2019 (USD 3.387,9 millones).

A pesar de que se espera que el ingreso tributario de 2021 sea mayor que el observado el año anterior, persisten gastos importantes derivados de las acciones implementadas para mitigar los efectos de la pandemia, por lo tanto, se requieren de acciones concretas para obtener nuevas fuentes de financiamiento y reducir el déficit fiscal.

Adicionalmente, se evidencia una diferencia significativa en los ingresos generados por las instituciones por la venta de bienes y servicios, cobro de tasas y contribuciones y rentas de inversiones y multas, identificando que, por concepto de otras concesiones y utilidades del BCE, se prevé una considerable reducción.

Cuadro 3.- PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO
INGRESOS DEVENGADOS ENERO - MAYO
(USD millones)

GRUPO	DESCRIPCIÓN	2019	2020	2021*
11	IMPUESTOS	6.845,70	5.618,04	5.633,20
13	TASAS Y CONTRIBUCIONES	688,78	614,26	633,77
14	VENTAS DE BIENES Y SERVICIOS DE ENTIDADES E INGRESOS OPERATIVOS DE EMPRESAS PUBLICAS	16,83	9,23	10,77
17	RENTAS DE INVERSIONES Y MULTAS	133,39	315,56	210,85
18	TRANSFERENCIAS O DONACIONES CORRIENTES	2.112,37	1.674,87	2.480,58
19	OTROS INGRESOS	24,16	15,62	28,96
24	VENTA DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	4,83	0,20	7,87
27	RECUPERACION DE INVERSIONES Y DE RECURSOS PUBLICOS	8,06	3,30	3,76
28	TRANSFERENCIAS O DONACIONES DE CAPITAL E INVERSION	708,51	299,86	373,47
36	FINANCIAMIENTO PUBLICO	3.336,58	3.336,46	1.391,52
37	SALDOS DISPONIBLES	-	-	-
38	CUENTAS PENDIENTES POR COBRAR	84,25	32,20	96,14
39	VENTAS ANTICIPADAS DE PETROLEO DERIVADOS Y POR CONVENIOS CON ENTIDADES DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO	200,00	-	-
Total general		14.163,46	11.919,61	10.870,91
Variación Interanual			-15,8%	-8,8%

Nota*: No incluye ingreso extraordinario por SPPAT y MEF

Fuente: reportes - e-ESIGEF

Elaborado por: Ministerio de Economía y Finanzas

Respecto al periodo enero – mayo de los años 2019- 2021, por recaudación de impuestos refleja una variación negativa observando que los ingresos fiscales se vieron afectados por la disminución en la recaudación producto de la recesión económica a causa de la crisis sanitaria, sin embargo, presenta una leve recuperación en el año 2021 del 0,3% respecto del 2020.

Preasignaciones Constitucionales

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) indica que las preasignaciones presupuestarias “reservan un porcentaje de los fondos del gobierno, que se pueden calcular como un porcentaje del producto interno bruto (PIB), para sectores específicos como salud, educación o defensa, y están establecidas por la Constitución, o la legislación primaria o secundaria.

Su objetivo consiste en comprometer con antelación un porcentaje de los gastos del gobierno para sectores específicos (...)

Las preasignaciones presupuestarias pueden traer como resultado rigideces presupuestarias y la incapacidad de los funcionarios públicos para financiar programas que concuerden con sus prioridades políticas, por oposición a aquellos que han sido destinados. Esto a su vez puede conducir a una falta de iniciativas nuevas y estratégicas, y a la perpetuación de programas que ya no son necesarios o que no constituyen un uso eficiente de los recursos. Las cantidades excesivas de preasignaciones también pueden comprometer la estabilidad macroeconómica dificultando al gobierno la tarea de ajustar los

agregados fiscales a cambios en el entorno macroeconómico, lo cual conduce a un mayor endeudamiento en los casos de shocks macroeconómicos súbitos”.³

En este sentido, la Constitución de la República dispone en su 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.”

La Disposición Transitoria Decimoctava de la norma ibidem indica 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 Interno Bruto hasta alcanzar un mínimo del seis por ciento del Producto Interno Bruto” (Énfasis agregado).

A continuación, se muestra la evolución de la asignación presupuestaria otorgada por la Disposición Transitoria Decimoctava y la asignación a favor de Sector Educación⁴:

**Cuadro 4.- PRESUPUESTO ASIGNADO
SECTOR EDUCACIÓN
(USD millones)**

Ejercicio Fiscal	PIB PyF	0,5% PIB	Presupuesto referencia*	Presupuesto asignado	PGE	% asignado vs PGE
2008	51.007,78	-	-	-	10.357,65	-
2009	51.386,00	256,93	1.560,07	1.817,00	22.923,87	7,9%
2010	56.964,00	284,82	1.817,00	2.101,82	21.282,06	9,9%
2011	62.043,00	310,22	2.108,97	2.419,19	23.950,25	10,1%
2012	71.625,40	358,13	2.419,79	2.777,92	26.109,27	10,6%
2013	90.326,38	494,48	2.777,92	3.272,40	32.366,83	10,1%
2014	98.895,30	494,48	3.229,63	3.724,11	34.300,64	10,9%
2015	108.625,54	543,13	3.724,14	4.267,26	36.317,12	11,8%
2016	102.426,00	512,13	4.267,44	4.779,57	36.005,81	13,3%
2017	100.863,14	504,32	4.291,25	4.795,57	36.673,27	13,1%
2018	104.021,00	520,11	3.962,11	4.482,21	35.497,40	12,6%
2019	113.097,28	565,49	4.477,87	5.043,36	36.736,43	13,7%
2020	110.434,44	552,17	4.102,28	4.654,46	32.080,36	14,5%
Total	1.070.707,48	5.396,38	38.738,48	44.134,86	374.243,31	10,35%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Nota: los valores se calcularon con base en las proyecciones del PIB utilizadas para la elaboración de la Proforma del PGE.

Cuando se aprobó la Constitución de la República del Ecuador CRE en el año 2008, el presupuesto destinado para la educación inicial básica y el bachillerato registraba USD 1.560,07 millones.

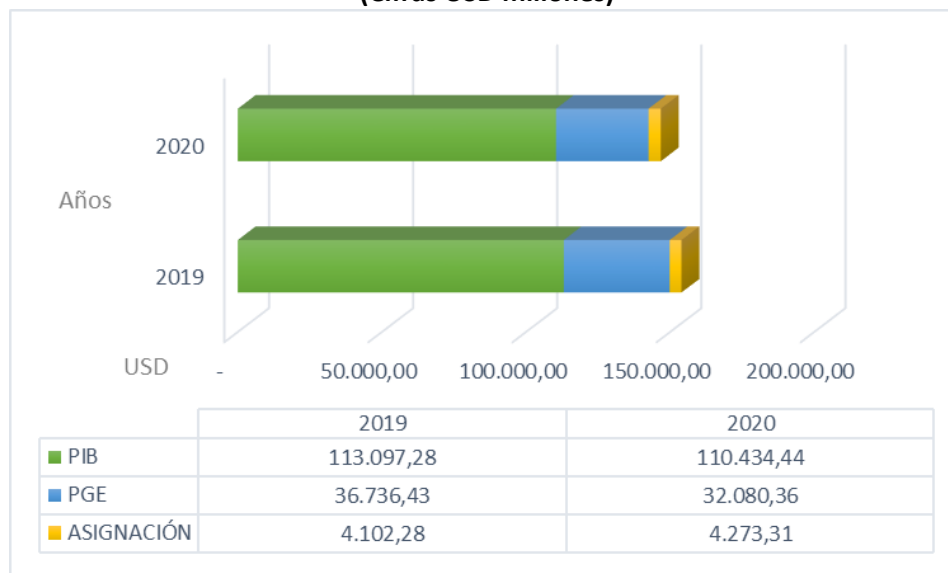
En cumplimiento a lo establecido en la disposición transitoria decimoctava de la CRE, desde el año 2009 se ha presupuestado lo correspondiente a un crecimiento mínimo del 0,5% del PIB, como se indica en el cuadro No. 4, el PIB para proforma y formulación presupuestaria del año 2009 hasta el año

³ https://read.oecd-ilibrary.org/governance/panorama-de-las-administraciones-publicas/preasignaciones-presupuestarias_9789264211636-28-es#page1

⁴ Comprende Educación Básica y Bachillerato

2020, el PIB creció desde 51,3 mil millones hasta el último registrado en el año 2020 de USD 110,4 mil millones, lo que ha significado en estos 12 años un promedio de incremento de USD 449,7 millones y en total USD 5.396,4 millones.

Gráfico 1.- Relación Producto Interno Bruto- Presupuesto General del Estado- Asignación Educación⁵
(Cifras USD millones)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Nota: los valores se calcularon con base en las proyecciones del PIB utilizadas para la elaboración de la Proforma del PGE.

Se debe considerar que el Presupuesto General del Estado Inicial del año 2020 represento el 29,0% (32.080,36) con relación al Producto Interno Bruto (110.434,44).

Cabe señalar que de los recursos que financian el Presupuesto General del Estado se destinó el 13,32% (4.273,31) para cubrir las necesidades de Educación Básica y Bachillerato.

Por otro lado, se debe considerar que el PGE adicional a las asignaciones de Educación Básica y Bachillerato debe garantizar las asignaciones a Salud que representa el 11% (USD 3.888,71), así como, las preasignaciones constitucionales a favor Gobiernos Autónomos Descentralizado, Universidades y Escuelas Politécnicas Públicas y Privadas, entre otras, que ascienden al 20% (USD 5.872,21) y la diferencia corresponde a las necesidades del resto de sectores como Seguridad y Justicia entre otros.

Principales observaciones a la Ley aprobada por la Asamblea Nacional

Una vez revisado el texto propuesto, esta Cartera de Estado en cumplimiento de sus deberes y atribuciones establecidas en el artículo 74 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, con relación al numeral 4 que dispone: *“Analizar las limitaciones, riesgos, potencialidades y consecuencias fiscales que puedan afectar a la sostenibilidad de las finanzas públicas y a la consistencia del desempeño fiscal e informar al respecto a las autoridades pertinentes de la función ejecutiva”*, presenta las siguientes observaciones:

⁵ Educación Básica y Bachillerato

Art.6 Obligaciones del Estado y Art.10 Derechos de los Docentes:

Acceso gratuito a procesos de desarrollo profesional

Procesos de reclasificación y re categorización del personal docente

Impacto:

Genera un impacto presupuestario creciente el cual deberá ser analizado por el Ministerio de Educación, a fin de garantizar bajo el presupuesto asignado los citados beneficios.

El artículo 6 establece que se debe asegurar los recursos necesarios para los procesos de reclasificación del personal administrativo, sin embargo, están sujetos a la Ley Orgánica del Servicios Público LOSEP (duplicidad de funciones).

Art.20 Asignación y distribución de recursos

El Presupuesto General del Estado y la Programación Presupuestaria Cuatrianual deben incluir una asignación mínima del 6% del PIB anual para el sector educación. La asignación presupuestaria para Educación no podrá ser disminuida, y en caso de que no se ejecute en su totalidad deberá asignarse al siguiente ejercicio fiscal.

Impacto:

Se contrapone al artículo 121 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas -COPLAFIP que indica que los presupuestos del sector público se cierran el 31 de diciembre de cada año y se tendrá por anulados en los valores no devengados, adicional se contrapone al artículo 82 del Reglamento al COPLAFIP donde el MEF por procesos de optimización podrá aumentar o rebajar ítems de ingresos y egresos.

Cabe destacar que en la redacción de este artículo se asume que la asignación presupuestaria del sector educación ya llegó al 6% del PIB conforme a lo dispuesto en la Disposición Transitoria Decimoctava de la Constitución de la República. No obstante, la asignación presupuestaria total que recibió el sector educación para la educación inicial básica y el bachillerato en el PGE 2020 fue de USD 4.273,3 millones, correspondiente a 4,3% del PIB observado en 2020. Por lo tanto, cualquier incremento en la asignación que supere el 0,5% anual establecido en la Constitución, corresponde a un incremento extraordinario del gasto que requiere la identificación de una fuente de financiamiento adicional para su implementación.

La Disposición Transitoria Decimoctava de la norma ibidem indica 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 Interno Bruto hasta alcanzar un mínimo del seis por ciento del Producto Interno Bruto”* (Énfasis agregado).

Por tanto, los valores de incrementos anuales de porcentajes del PIB en el Sector de Educación son distribuidos en diferentes conceptos, por ello no es factible destinar a los incrementos salariales que indica la reforma a la Ley.

Art.113 Categorías escalonarias

Propone un nuevo escalafón de 10 categorías para el pago de sueldos a los maestros.

Se debe recalcar que los docentes bajo nombramiento permanente amparados en la Ley Orgánica de Educación Intercultural Bilingüe (LOEI), acceden a un proceso de ascenso de escalafón conforme la normativa que regula dichos parámetros, mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa en mención, lo que les permite cada año acceder a dicho beneficio, lo cual no sucede en los servidores amparados bajo la LOSEP, y esto significa que el trato discriminatorio se viene cumpliendo para el resto de servidores del sector público al no contar con dicho beneficio de ascenso (Anexo 1).

Impacto:

El impacto presupuestario anual por la reforma a la Ley en lo que corresponde a las categorías escalafonarias a nivel nacional se estima de acuerdo a la fuente del MINEDUC en **USD 2.175.384.740,12** (dos mil ciento setenta y cinco millones trescientos ochenta y cuatro mil setecientos cuarenta con 12/100 dólares). Valor que se determina mediante la diferencia de las escalas salariales multiplicadas por el número de funcionarios que se encuentran en cada escala:

**Cuadro 5.- Escalafón Actual
(Número y dólares)**

CATEGORÍA	NRO. DE DOCENTES	ACTUAL	
		RMU	PROYECCIÓN MASA SALARIAL ANUAL
DOCENTE CATEGORIA A	234	1.676,00	6.014.637,16
DOCENTE CATEGORIA B	1.961	1.412,00	42.588.627,76
DOCENTE CATEGORIA C	10.822	1.212,00	202.352.907,37
DOCENTE CATEGORIA D	3.425	1.086,00	57.526.278,08
DOCENTE CATEGORIA E	7.831	986,00	119.706.495,32
DOCENTE CATEGORIA F	13.227	901,00	185.216.855,64
DOCENTE CATEGORIA G / DOCENTE A CONTRATO 2	88.880	817,00	1.131.863.620,10
DOCENTE CATEGORIA G / DOCENTE A CONTRATO 2	26.189	817,00	333.510.084,91
DOCENTE CATEGORIA I	3	675,00	31.772,64
DOCENTE CATEGORIA I	6.599	675,00	69.889.217,12
DOCENTE CATEGORIA J	1.507	527,00	12.593.147,85
DOCENTE CATEGORIA A	20	3.352,00	1.028.143,10
DOCENTE CATEGORIA B	34	2.824,00	1.476.811,16
DOCENTE CATEGORIA C	35	2.424,00	1.308.880,38
DOCENTE CATEGORIA D	18	2.172,00	604.655,77
DOCENTE CATEGORIA E	30	1.972,00	917.174,02
DOCENTE CATEGORIA F	34	1.802,00	952.199,76
DOCENTE CATEGORIA G / DOCENTE A CONTRATO 2	145	1.634,00	3.693.074,37
DOCENTE CATEGORIA G / DOCENTE A CONTRATO 2	60	1.470,60	1.380.151,83
DOCENTE CATEGORIA J	3	1.054,00	50.138,61
TOTAL	161.057	29.488,60	2.172.704.872,94

Fuente: MINEDUC

**Cuadro 6.- Nuevo escalafón
(Número y dólares)**

CATEGORÍA	NRO. DE DOCENTES	PROPUESTA	
		RMU	PROYECCIÓN MASA SALARIAL ANUAL
DOCENTE CATEGORIA A	234	2.967,00	10.575.531,53
DOCENTE CATEGORIA B	1.961	2.641,00	78.974.885,50
DOCENTE CATEGORIA C	10.822	2.472,00	408.219.553,64
DOCENTE CATEGORIA D	3.425	2.308,00	120.715.018,24
DOCENTE CATEGORIA E	7.831	2.034,00	243.610.807,59
DOCENTE CATEGORIA F	13.227	1.760,00	356.755.681,15
DOCENTE CATEGORIA G / DOCENTE A CONTRATO 2	88.880	1.676,00	2.284.533.977,09
DOCENTE CATEGORIA G / DOCENTE A CONTRATO 2	26.189	1.676,00	673.150.993,77
DOCENTE CATEGORIA I	3	1.212,00	56.094,87
DOCENTE CATEGORIA I	6.599	1.212,00	123.390.023,63
DOCENTE CATEGORIA J	1.507	1.086,00	25.311.562,36
DOCENTE CATEGORIA A	20	5.934,00	1.807.783,17
DOCENTE CATEGORIA B	34	5.282,00	2.738.547,79
DOCENTE CATEGORIA C	35	4.944,00	2.640.488,70
DOCENTE CATEGORIA D	18	4.616,00	1.268.829,39
DOCENTE CATEGORIA E	30	4.068,00	1.866.511,10
DOCENTE CATEGORIA F	34	3.520,00	1.834.080,77
DOCENTE CATEGORIA G / DOCENTE A CONTRATO 2	145	3.352,00	7.454.037,50
DOCENTE CATEGORIA G / DOCENTE A CONTRATO 2	60	3.352,00	3.084.429,31
DOCENTE CATEGORIA J	3	2.172,00	100.775,96
TOTAL	161.057	58.284,00	4.348.089.613,06

Fuente: MINEDUC

**Cuadro 7.- Cálculo del impacto presupuestario por el nuevo escalafón
(Número y dólares)**

CATEGORÍA	NRO. DE DOCENTES	IMPACTO	
		RMU	PROYECCIÓN MASA SALARIAL ANUAL
DOCENTE CATEGORIA A	234	1.291,00	4.560.894,37
DOCENTE CATEGORIA B	1.961	1.229,00	36.386.257,73
DOCENTE CATEGORIA C	10.822	1.260,00	205.866.646,27
DOCENTE CATEGORIA D	3.425	1.222,00	63.188.740,16
DOCENTE CATEGORIA E	7.831	1.048,00	123.904.312,27
DOCENTE CATEGORIA F	13.227	859,00	171.538.825,52
DOCENTE CATEGORIA G / DOCENTE A CONTRATO 2	88.880	859,00	1.152.670.356,99
DOCENTE CATEGORIA G / DOCENTE A CONTRATO 2	26.189	859,00	339.640.908,86
DOCENTE CATEGORIA I	3	537,00	24.322,23
DOCENTE CATEGORIA I	6.599	537,00	53.500.806,51
DOCENTE CATEGORIA J	1.507	559,00	12.718.414,51
DOCENTE CATEGORIA A	20	2.582,00	779.640,06
DOCENTE CATEGORIA B	34	2.458,00	1.261.736,63
DOCENTE CATEGORIA C	35	2.520,00	1.331.608,32
DOCENTE CATEGORIA D	18	2.444,00	664.173,62
DOCENTE CATEGORIA E	30	2.096,00	949.337,09
DOCENTE CATEGORIA F	34	1.718,00	881.881,01
DOCENTE CATEGORIA G / DOCENTE A CONTRATO 2	145	1.718,00	3.760.963,14
DOCENTE CATEGORIA G / DOCENTE A CONTRATO 2	60	1.881,40	1.704.277,48
DOCENTE CATEGORIA J	3	1.118,00	50.637,35
TOTAL	161.057	28.795,40	2.175.384.740,12

Fuente: MINEDUC

La primera disposición general de la reformatoria a la Ley indica lo siguiente:

“PRIMERA. -En cada ejercicio fiscal, el incremento anual equivalente al 0,5% del Producto Interno Bruto para el sector educación, será calculado sobre la base del presupuesto inicial o del codificado, el que sea mayor, hasta alcanzar el mínimo equivalente al 6% del PIB **que incorporará las asignaciones a las entidades y órganos del sector educativo descritas en el artículo 20 de la presente Ley. (...)**” [énfasis agregado]

Impacto:

Dicha reforma se contrapone con la Constitución en su disposición décimo octava que manifiesta:

“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 Interno Bruto hasta alcanzar un mínimo del seis por ciento del Producto Interno Bruto.”

Adicional, el cambio normativo propuesto significaría aumentar el presupuesto a cerca de USD 5.928 millones, de acuerdo al PIB de 2020 publicado por el BCE, o USD 6.253 millones de acuerdo al PIB previsto para el 2021.

La disposición reformativa primera propone reemplazar el artículo 107 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas por el siguiente:

*“Art. 107.-Presupuestos prorrogados. -Hasta que se apruebe el Presupuesto General del Estado del año en que se posesiona la o el Presidente de la República, regirá el presupuesto codificado al 31 de diciembre del año anterior **a excepción de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y del Sistema Nacional de Educación y del Sistema de Educación Superior, que aplicarán el presupuesto codificado al 1 de enero del año anterior. (...)**”* [énfasis agregado]

Impacto:

Esta medida podría desencadenar que otras entidades soliciten lo mismo y la normativa de finanzas públicas concede un trato igualitario para todas las entidades sin excepción. Adicionalmente, se considera que dicha disposición debe contar con un criterio jurídico, y aclarar el tema legal que se usaría para la liquidación del presupuesto de dichas instituciones y no en tomar en cuenta la recaudación efectiva que se alcance en el año de la ejecución, y contracción en la economía como sucedió en el año 2020.

Se establecen las siguientes disposiciones transitorias:

DÉCIMA OCTAVA. Se elaborará un plan de implementación de infraestructura, mobiliario y digitalización de las bibliotecas físicas y digitales.

DÉCIMA NOVENA. El ente rector de las finanzas públicas creará, financiarán y asignarán anualmente las partidas presupuestarias necesarias para el personal bibliotecario.

Impacto:

Las bibliotecas físicas requieren de la contratación de personal bibliotecario y costos de mantenimiento y espacio para los libros físicos, no cuenta con fuente de financiamiento.

VIGÉSIMA PRIMERA. El ente rector de las finanzas públicas creará y asignará anualmente, de forma sostenida y proporcional en los próximos cinco años, el financiamiento de las partidas presupuestarias necesarias para incrementar el número de profesionales DECE

Impacto:

Al igual que el articulado anterior, se requiere recursos para incrementar el número de profesionales DECE que garantice su funcionamiento en las entidades educativas.

VIGESIMA SEXTA. La homologación salarial de la presente reforma a la que tengan derecho los docentes, será realizada y cancelada en el plazo de noventa días.

VIGÉSIMA SÉPTIMA. 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.

Impacto:

El Ministerio de Educación deberá realizar el análisis correspondiente, tomando en consideración que en el presupuesto Institucional no cuenta con los recursos para la homologación salarial que se propone en el Proyecto de reforma a Ley Orgánica de Educación Intercultural. Alternativamente, identificar la fuente de ingresos que permitirá la implementación de este artículo.

VIGESIMA OCTAVA. Dentro del plazo de quince días contados a partir de la publicación de esta Ley, reincorpórese a los docentes que fueron despedidos por efectos derivados del COVID-19”.

Impacto:

El Ministerio de Educación no cuenta con los recursos disponibles para reincorporar a los docentes que fueron desvinculados por la emergencia sanitaria, adicionalmente se debe considerar que todo proceso de desvinculación ha sido enmarcado en temas de optimización emprendidos por el Ministerio de Educación los mismos que no afectan a la misión institucional como son jubilaciones y renuncias voluntarias

TRIGÉSIMA SEXTA. Como excepción y por esta única ocasión, las y los profesores que a la presente fecha mantengan vigentes contratos de servicios ocasionales pueden acceder a nombramiento definitivo.

Impacto:

En el artículo 95 la carrera de docente se garantiza estabilidad ascenso y promoción. Por lo que la propuesta generaría de esta forma un incremento en el gasto corriente de educación.

CUADRAGÉSIMA SEGUNDA. En el plazo de 30 días contados a partir de la publicación en el Registro Oficial de la presente ley, la Autoridad Nacional de Educación y la Autoridad Nacional de las Finanzas Públicas establecerán los mecanismos y el cronograma respectivo para el pago de los valores adeudados de los años 2019 y 2020 a los docentes que han sido recategorizados.

Impacto:

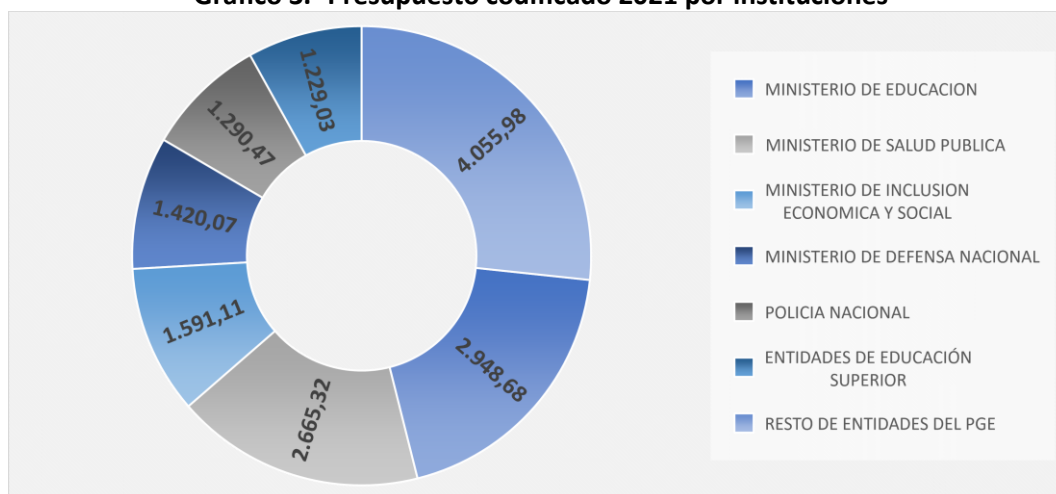
El cronograma de pagos debe darse dependiendo de la disponibilidad de recursos con la que cuente la institución. De la misma manera, se requiere la identificación de la fuente de ingresos que permitirá la ejecución de esta medida.

Estimación del Impacto en el gasto del Presupuesto General del Estado por la implementación de las reformas

Se debe considerar que las asignaciones en el presupuesto del Ministerio de Educación, están enmarcadas siempre en precautelar el normal cumplimiento de la misión institucional al brindar acceso y calidad en la educación inicial, básica y bachillerato a los y las habitantes del territorio nacional.

El Ministerio de Educación a la presente fecha mantiene un presupuesto codificado en todos sus grupos de gasto y fuentes de financiamiento de USD 2.948 millones, siendo la entidad con mayor participación del 19% dentro de las entidades que conforman el Presupuesto General del Estado.

Gráfico 3.- Presupuesto codificado 2021 por instituciones



Fuente y elaboración: MEF

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 y la aplicación de la primera disposición general de la reformatoria a la Ley que implica que en cada ejercicio fiscal, el incremento anual equivalente al 0,5% del Producto Interno Bruto para el sector educación, será calculado sobre la base del presupuesto inicial o del codificado, el que sea mayor, hasta alcanzar el mínimo equivalente al 6% del PIB dispuesto en la Constitución, y que incorporará las asignaciones a las entidades y órganos del sector educativo descritas en el artículo 20 de la presente Ley, por este cambio normativo propuesto significaría aumentar el presupuesto a cerca de USD 5.928 millones, de acuerdo al PIB de 2020⁶ publicado por el BCE, o USD 6.253 millones de acuerdo al PIB previsto para el 2021⁷.

El incremento total de la asignación presupuestaria para el sector educación se obtiene según el cálculo del siguiente cuadro:

⁶ USD 98.808,01 millones

⁷ USD 102.561,09 millones

Cuadro 9.- Incremento asignaciones a Educación⁸
(Millones de dólares)

CONCEPTO	2020	2021
Producto Interno Bruto	98.808,01	102.561,09
(A) Asignación de mínimo el 6% del PIB (artículo 20 de la reforma)	5.928,48	6.153,67
(B) Asignación por el nuevo escalafón	2.175,38	2.175,38
(C) Asignación actual PGE	2.948,68	2.948,68
(D= A+B-C) Incremento en la asignación	5.155,18	5.380,37
Incremento anual de al menos el 0,5% del PIB hasta llegar al 6% del PIB (Constitución - Situación antes de las reformas)	494,04	512,81

Fuente y elaboración: MEF

Es decir, se tendría que incrementar aproximadamente USD 5.155 millones de acuerdo al PIB de 2020 o USD 5.380 millones de acuerdo al PIB previsto para el 2021. A manera ejemplificativa, como alternativa para enfrentar dicha situación, el gobierno podría aplicar los siguientes escenarios:

Escenario 1: Que las entidades con mayor participación como Ministerio de Salud Pública (Presupuesto codificado USD 2.665 millones); Ministerio de Inclusión Económica y Social (Presupuesto codificado USD 1.591 millones); Ministerio de Defensa Nacional (Presupuesto codificado USD 1.420 millones); Policía Nacional (Presupuesto codificado USD 1.290 millones), significaría retirar las asignaciones presupuestarias de estas entidades a fin de financiar en parte la aplicación del proyecto de Ley.

Escenario 2: Sí no se optimiza a las entidades más representativas se tendría que retirar las asignaciones presupuestarias al resto de entidades que conforman el Presupuesto General del Estado (127) con un presupuesto codificado total de USD 4.055 millones y aun así no se llega a completar el valor para la aplicación del proyecto de Ley.

III. 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.

Las reformas contravienen al artículo 135 del de la Constitución de la República que faculta únicamente al Presidente de la República a presentar proyectos de ley que incrementen el gasto público; **tampoco cuentan con una fuente de financiamiento**, elemento indispensable para su implementación conforme al artículo 287 de la Carta Magna que dispone: *“Toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente (...)”*; y, a la Disposición General Segunda del COPLAFIP que indica que *“Toda ley, decreto, acuerdo, resolución o cualquier otro instrumento legal o administrativo que comprometa recursos públicos, se aplicará únicamente si cuenta con una fuente de financiamiento respectiva (...)”*; esto con el fin de salvaguardar la sostenibilidad fiscal y un manejo eficiente de los recursos que actualmente financian el Presupuesto General del Estado.

⁸ Corresponde únicamente a MINEDUC

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, adicional se debe considerar obligaciones no contempladas en el Presupuesto General del Estado, que no poseen cuantificación por parte del ente rector, referentes a:

- Implementación de instituciones educativas binacionales
- Remuneración variable por eficiencia (metodología no definida)
- Promoción de inspectores o subinspectores
- Promoción a asesor educativo
- Implementación de condiciones para la jubilación de las docentes del Sistema Nacional de Educación (Requiere análisis actuarial)
- Ascenso de categorías
- Obligaciones patronales a favor de educadores comunitarios

En el artículo 20 de la propuesta se indica que el Presupuesto General del Estado y la Programación Presupuestaria Cuatrianual deben incluir una asignación mínima del 6% del PIB anual para el sector educación. Es decir, el PGE 2021 debería incluir una asignación de aproximadamente USD 6.154 millones, calculada a partir del PIB previsto para 2021 por el Banco Central del Ecuador.

Por lo tanto, la diferencia de aproximadamente USD 5.480 millones (calculada entre las nuevas asignaciones y las vigentes), implicaría un incremento en el gasto público y por ende en el déficit fiscal.

Adicional, es importante recalcar que dicha reforma **se contrapone con la Constitución de la República** del Ecuador en su disposición décimo octava que manifiesta:

“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 Interno Bruto hasta alcanzar un mínimo del seis por ciento del Producto Interno Bruto.”

Las reformas planteadas se traducen en la necesidad de identificar nuevas fuentes de financiamiento, e incluso, podría afectar la continuidad de la prestación de bienes y servicios públicos al reducir el espacio de otros rubros de gasto, como por ejemplo los del sector salud que son sumamente necesarios para enfrentar la pandemia del COVID-19.

Adicionalmente, conforme el artículo 106 del COPLAFIP y 82 de su reglamento dispone que hasta que se apruebe el Presupuesto General del Estado del año en que se posesiona la o el Presidente de la República, registrará el presupuesto codificado al 31 de diciembre del año anterior, situación que implica que el ente rector de las finanzas públicas durante la ejecución del presupuesto prorrogado, podrá aumentar o rebajar ítems y partidas de ingresos y egresos que no incrementen el valor total fijado en legales puesto que correspondería incrementar el actual Presupuesto General del Estado en aproximadamente el 15% respecto del codificado al 31 de diciembre del año 2021. El presupuesto inicial prorrogado, de aplicarse lo dispuesto en la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, infringiría las presentes disposiciones.

En este sentido, las Subsecretarías Presupuesto y de Política Fiscal, considerando que las reformas a la Ley Orgánica de Educación Intercultural aprobadas por la Asamblea Nacional no cumplen con elementos técnicos necesarios para su aplicación, recomiendan requerir a la Corte Constitucional su

pronunciamiento para la emisión de un veto total por inconstitucionalidad y subsidiariamente por el análisis descrito que se vete totalmente por inconveniencia.

Atentamente,

Aprobado por:		
José Mieles López Subsecretario de Presupuesto		Andrés Tomaselli Crespo Subsecretario de Política Fiscal
Elaborado por:		
Andrea Cosios Pineda Directora Nacional de Egresos Permanentes	Daysi Dávila Alarcón Directora Nacional de Ingresos (S)	Gustavo Camacho Dávila Director Nacional de Estudios Fiscales