

Creación de espacio fiscal para reducir la pobreza

Revisión del gasto público de Ecuador

José R. López-Cálix y Alberto Melo

Volumen I. Informe



Página en blanco a propósito

Creación de espacio fiscal para reducir la pobreza

Revisión del gasto público de Ecuador

Volumen I: Informe

José R. López-Cáliz y Alberto Melo



Banco Interamericano de Desarrollo



Banco Mundial

Washington, D.C.

Las opiniones expresadas en este libro pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del BID.

Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library

Creación de espacio fiscal para reducir la pobreza: revisión del gasto público de Ecuador/
José R. López-Cálix y Alberto Melo.

p. cm. *Volumen I: Informe*. Includes bibliographical references.
ISBN: 1597820377

1. Fiscal policy—Ecuador. 2. Expenditures, Public. I. Melo, Alberto, 1947- II. Inter-American Development Bank. III. World Bank.

HJ955.2 L65 2006
336.3 L65—dc 22

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2006. Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni utilizarse de ninguna manera ni por ningún medio, sea electrónico o mecánico, incluidos los procesos de fotocopiado o grabado, ni por ningún sistema de almacenamiento o recuperación de información, sin permiso previo por escrito del BID. La autorización para utilizar el contenido de este libro puede solicitarse a:

IDB Bookstore
1300 New York Avenue, NW
Washington, DC 20577
Estados Unidos de América
Tel. (202) 623-1753, Fax (202) 623-1709
idb-books@iadb.org
www.iadb.org/pub

Índice

PREFACIO	xv
AGRADECIMIENTOS	xvii
ÍNDICE DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS	xxi
RESUMEN EJECUTIVO	xxvii
La política fiscal enfrenta algunas restricciones históricas y estructurales	xxviii
Tendencias y desafíos fiscales	xxix
El gasto favorable a los pobres y la posibilidad de un espacio fiscal adicional	xxxii
<i>Las tendencias en los resultados sociales</i>	xxxii
<i>Las tendencias en el gasto en favor de los pobres</i>	xxxiii
<i>La búsqueda de un espacio fiscal para incrementar el gasto favorable a la reducción de la pobreza</i>	xxxv
La gestión del gasto público y otras cuestiones institucionales	xxxvi
Conclusiones y recomendaciones de política	xxxviii
 CAPÍTULO 1	
LA POLÍTICA FISCAL EN UNA ECONOMÍA DOLARIZADA	1
La economía ecuatoriana: algunos antecedentes históricos	2
El papel de la política fiscal en un marco de dolarización	5
Restricciones estructurales para la política fiscal	8
 CAPÍTULO 2	
TENDENCIAS Y DESAFÍOS FISCALES	15
Volatilidad de las variables fiscales	15
El desempeño fiscal antes y después de la dolarización	15
Desafíos de la gestión de los ingresos	18
<i>Una estructura tributaria fragmentada</i>	20
<i>Las exenciones y la erosión de la base tributaria</i>	20
<i>Las preasignaciones: reducción de la flexibilidad presupuestaria</i>	20
Tendencias del gasto	22
La Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal	32
<i>Los fondos de estabilización</i>	32
<i>Necesidad de refinar las reglas fiscales</i>	34
Las cuestiones relacionadas con la sostenibilidad de la deuda	36
<i>Ejercicio N°1</i>	
<i>La sostenibilidad fiscal en el marco de una súbita caída del precio del petróleo, un repunte en las tasas de interés o salidas de capital</i>	40

<i>Ejercicio N°2</i>	
<i>La sostenibilidad fiscal con volatilidad de los ingresos tributarios</i>	41
Recomendaciones de política	43
CAPÍTULO 3	
EL GASTO FAVORABLE A LOS POBRES Y EL ESPACIO FISCAL	49
¿Es suficiente el gasto social para lograr la reducción de la pobreza?	50
¿Es el gasto en infraestructura social y básica favorable a los pobres?	52
<i>Los principales programas sociales</i>	52
<i>Los subsidios para los servicios de infraestructura básica</i>	60
¿De cuánto espacio fiscal se dispone para una estrategia de reducción de la pobreza?	64
<i>Necesidad de revertir el gasto corriente</i>	65
<i>¿Cómo hacer una selección óptima de la inversión pública?</i>	66
<i>La evaluación del gasto en defensa</i>	67
¿Cuánto espacio fiscal extrapresupuestario se puede encontrar para una estrategia de reducción de la pobreza?	69
<i>La reducción de las actividades extrapresupuestarias</i>	69
<i>La reducción del gasto tributario</i>	70
<i>¿Cómo lograr la transparencia y la integración de la inversión pública que ahora está por fuera del presupuesto?</i>	72
Hacia un presupuesto orientado a los resultados: el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio	73
Recomendaciones de política	79
<i>Desplazar el gasto público hacia los programas más favorables a los pobres</i>	79
<i>Refocalizar los subsidios públicos</i>	81
<i>Los dilemas entre el espacio fiscal intrapresupuestario y el espacio fiscal extrapresupuestario</i>	84
<i>Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio seleccionados</i>	84
CAPÍTULO 4	
EL DESEMPEÑO DE LA GESTIÓN DEL GASTO PÚBLICO	87
El proceso de gestión del gasto público y su desempeño reciente	88
Examen de la gestión presupuestaria del gobierno central	91
<i>La formulación del presupuesto</i>	91
<i>La ejecución del presupuesto</i>	97
Examen de la gestión presupuestaria en los programas sociales y en los gobiernos subnacionales	102
<i>Los programas sociales</i>	103
<i>Los gobiernos provinciales y los gobiernos municipales</i>	111
Transparencia, rendición de cuentas y participación en el proceso presupuestario	115
¿Existen condiciones suficientes en Ecuador para un marco presupuestario multianual?	115
Recomendaciones de política	120

ANEXOS**ANEXO A**

Estimación del producto potencial y del balance fiscal estructural en Ecuador _____ 127

ANEXO B

Resumen del proceso presupuestario _____ 133

ANEXO C

Principales cuestiones presupuestarias en los programas sociales prioritarios _____ 139

ANEXO D

Marco presupuestario de la descentralización en Ecuador _____ 151

ANEXO E

Alternativas para la reforma del subsidio al gas de cocina _____ 163

BIBLIOGRAFÍA _____ 169**APÉNDICE ESTADÍSTICO** _____ 175**LISTA DE CUADROS, GRÁFICOS Y RECUADROS****CUADROS****CUADRO RE 1**

Posibles fuentes de espacio fiscal y estimación de su impacto anual _____ xxxv

CUADRO 2.1

Volatilidad de las variables del SPNF, 1993-2003 _____ 16

CUADRO 2.2Ecuador: balance fiscal observado, balance fiscal estructural,
posición fiscal e impulso fiscal, 1990-2003 _____ 17**CUADRO 2.3**Ingresos totales del sector público no financiero (SPNF)
y del gobierno central, 1995-2003 _____ 19**CUADRO 2.4**

Estructura del sistema tributario _____ 21

CUADRO 2.5

Indicadores seleccionados de la administración tributaria, 2001-2003 _____ 22

CUADRO 2.6

Fondo óptimo versus flujos del FEIREP para reducción de la deuda _____ 37

CUADRO 2.7	
Evaluación del cumplimiento de las reglas fiscales	38
CUADRO 3.1	
Ecuador: gasto social del gobierno central como porcentaje del PIB	51
CUADRO 3.2	
Gasto social favorable y gasto social no favorable a los pobres, 2003	53
CUADRO 3.3	
Gasto social y subsidios a la energía, por quintil de ingresos, desde los menos favorables a los más favorables a los pobres, 1999 y 2003	55
CUADRO 3.4	
Subsidios para los servicios básicos por quintil de gastos, 2003	62
CUADRO 3.5	
Rigidez del presupuesto del gobierno central, 2001-2004	65
CUADRO 3.6	
Ecuador: personal involucrado en las actividades de defensa y de seguridad (2002-2004)	67
CUADRO 3.7	
Gasto tributario estimado resultante de las exenciones internas al IVA, 2001	71
CUADRO 3.8	
Progreso alcanzado por Ecuador en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)	74
CUADRO 3.9	
Costo fiscal estimado de cumplir con los ODM y las metas sociales claves	77
CUADRO 3.10	
Fuentes posibles de espacio fiscal e impacto anual estimado	83
CUADRO 4.1	
Elementos básicos de la gestión del gasto público: análisis en tres niveles	88
CUADRO 4.2	
Asignación del gasto público por niveles	90
CUADRO 4.3	
Parámetros de referencia para evaluar la gestión del gasto público de Ecuador	92

CUADRO 4.4	
Comparación de la gestión del gasto público de Ecuador con la de Perú y Bolivia y con los indicadores de los PPME _____	94
CUADRO 4.5	
Fuentes de financiamiento del gobierno, 2004 _____	96
CUADRO 4.6	
Los supuestos presupuestarios y los valores observados _____	97
CUADRO 4.7	
Nivel de ejecución presupuestaria de los gastos sectoriales en el gobierno central, 1995-2003 _____	99
CUADRO 4.8	
Variaciones en el presupuesto ejecutado en relación con el aprobado _____	100
CUADRO 4.9	
Formas de participación local dentro de los programas sociales prioritarios seleccionados _____	103
CUADRO 4.10	
Presupuesto de los programas sociales prioritarios, por sectores sociales, 2001 y 2004 _____	105
CUADRO 4.11	
Presupuesto aprobado para, y presupuesto ejecutado en, los programas sociales prioritarios, 2003 _____	106
CUADRO 4.12	
Ejecución presupuestaria y demoras en las transacciones en los programas sociales prioritarios, 2003 _____	108
CUADRO 4.13	
Calificaciones por países _____	116
CUADRO AA 1	
Balance fiscal estructural _____	131
CUADRO AC 1	
Ejecución del presupuesto del BDH, por fuentes de financiamiento _____	141
CUADRO AC 2	
Ejecución presupuestaria en el PAI, por fuentes de financiamiento _____	142

CUADRO AC 3	
Ejecución presupuestaria del programa LMG, por fuentes de financiamiento	146
CUADRO AC 4	
Ejecución presupuestaria del PRADEC, por fuentes de financiamiento	149
CUADRO AC 5	
Ejecución presupuestaria del PAE, por fuentes de financiamiento	149
CUADRO AD 1	
Gasto corriente y gasto de capital de las municipalidades y de los consejos provinciales, 2003	154
CUADRO AD 2	
Prioridades del gasto de inversión subnacional, 2002	155
CUADRO AD 3	
Gasto de capital de las municipalidades y de los consejos provinciales en los sectores de la salud y la educación, 2002	158
CUADRO AD 4	
Responsabilidad de administración de las escuelas, los maestros y los estudiantes en el sector de la educación, año escolar 2000-2001	160
CUADRO AD 5	
Gasto público en el sector salud, 1997	161
CUADRO AE 1	
Distribución del subsidio por deciles de consumo	164
CUADRO AE 2	
Distribución del subsidio al gas de cocina, por grupos étnicos	164
CUADRO AE 3	
Efectos de diversos escenarios de reforma del subsidio al gas de cocina	165

GRÁFICOS

GRÁFICO RE 1	
Precios del petróleo, crecimiento y déficit fiscal del SPNF	xxviii
GRÁFICO RE 2	
Sostenibilidad de la deuda en el marco de la regla fiscal	xxxi

GRÁFICO RE 3	
Incidencia del gasto social, 1999 _____	xxxiv
GRÁFICO 1.1	
Patrimonio neto total del sector público _____	9
GRÁFICO 2.1	
Balances del sector público no financiero _____	16
GRÁFICO 2.2	
Ingresos fiscales petroleros, ingresos tributarios no petroleros del gobierno central y esfuerzos importantes de reforma tributaria, 1964-2004 _____	19
GRÁFICO 2.3	
Gasto total y gasto primario _____	23
GRÁFICO 2.4a	
Tendencias del gasto del SPNF _____	24
GRÁFICO 2.4b	
Tendencias del gasto del gobierno central _____	24
GRÁFICO 2.5a	
Gasto público por funciones seleccionadas, 1995-1999 _____	25
GRÁFICO 2.5b	
Gasto público por funciones seleccionadas, 2000-2002 _____	25
GRÁFICO 2.6a	
Composición de los salarios por sectores seleccionados, 1995-1999 _____	27
GRÁFICO 2.6b	
Composición de los salarios por sectores seleccionados, 2002 _____	27
GRÁFICO 2.7a	
Composición institucional de la inversión fija pública, 1995-1999 _____	32
GRÁFICO 2.7b	
Composición institucional de la inversión fija pública, 2003 _____	32
GRÁFICO 2.8	
Escenarios “óptimo” y efectivo de acumulación del Fondo de Estabilización _____	35

GRÁFICO 2.9a	
Superávit primario: escenario base y escenario alto para la sostenibilidad de la deuda	42
GRÁFICO 2.9b	
Deuda pública: escenario base y escenario alto para la sostenibilidad de la deuda	42
GRÁFICO 3.1	
Incidencia del gasto social y subsidios a la energía, 1999	54
GRÁFICO 3.2	
Penetración telefónica por quintiles de ingresos de los hogares	62
GRÁFICO 3.3	
Comparación entre el gasto público rígido y el flexible, 2004	66
GRÁFICO 3.4	
Ecuador: gastos militares, 1998-2002	68
GRÁFICO 3.5	
Descomposición de las fuentes de financiamiento presupuestarias y extrapresupuestarias	70
GRÁFICO 3.6	
El fondo concursable de Chile	81
GRÁFICO 4.1	
Cambios en la participación en los gastos del SPNF, por niveles de gobierno	89
GRÁFICO 4.2	
Los decretos de emergencia	98
GRÁFICO 4.3	
El nivel de atrasos	101
GRÁFICO 4.4	
Ejecución presupuestaria de los programas sociales	107
GRÁFICO 4.5	
Los patrones estacionales en el presupuesto de los programas sociales, 2003	109
GRÁFICO 4.6	
Comparación de las transferencias planificadas y ejecutadas en aplicación de la Ley del Quince por Ciento, 1997-2003	110

GRÁFICO 4.7	
Transferencias y pagos a los municipios en virtud de la Ley del Quince por Ciento, 2003 _____	113
GRÁFICO 4.8	
Transferencias de la Ley del Quince por Ciento y el nuevo ciclo presupuestario subnacional, 2003 _____	113
GRÁFICO 4.9	
Índice de Transparencia Presupuestaria en diez países de América Latina, 2003 _____	114
GRÁFICO 4.10	
La base de ingresos de la Ley del Quince por Ciento, con y sin ingresos petroleros, 2003 _____	124
GRÁFICO AA 1	
PIB real observado y potencial, 1960-2006 _____	128
GRÁFICO AA 2	
Balance primario _____	129
GRÁFICO AB 1	
Flujo de fondos presupuestarios _____	134
GRÁFICO AC 1	
Organización del BDH operando en 14 provincias _____	140
GRÁFICO AC 2	
Organización del PAI operando en todo el país _____	143
GRÁFICO AC 3	
Organización del programa LMG operando en 40 municipios _____	145
GRÁFICO AC 4	
Organización del PRADEC operando en 443 juntas parroquiales _____	147
GRÁFICO AC 5	
Organización del PAE operando en la Costa y en la Sierra _____	148
GRÁFICO AD 1	
Transferencias intergubernamentales, 1996-2003 _____	152
GRÁFICO AD 2	
Fuentes de ingresos para las transferencias a los gobiernos subnacionales, 1991-2002 ____	153

GRÁFICO AD 3	
Ingresos propios y gastos por nivel de gobierno y desequilibrios fiscales verticales, 1997 y 2002	157

GRÁFICO AE 1	
Distribución del subsidio al gas refocalizado mediante el SELBEN	166

RECUADROS

RECUADRO RE 1	
Recomendaciones claves de política	xliii

RECUADRO 1.1	
Costos y beneficios de la dolarización	6

RECUADRO 1.2	
La economía política ecuatoriana	10

RECUADRO 2.1	
La administración pública y la Ley de Unificación Salarial: un paso en la dirección correcta	28

RECUADRO 2.2	
Los fondos petroleros de Ecuador	34

RECUADRO 2.3	
Escenarios de sostenibilidad de la deuda	40

RECUADRO 3.1	
El ausentismo de los maestros en las escuelas primarias de Ecuador	58

RECUADRO 3.2	
Gasto de los hogares en agua potable: el caso de Machala (El Oro)	63

RECUADRO 3.3	
Principales conclusiones de la evaluación del Banco Mundial sobre la pobreza en Ecuador, 1990-2001	75

RECUADRO 3.4	
El fondo concursable chileno para programas públicos	82

RECUADRO 4.1	
Las seis etapas de un marco presupuestario multianual integral	119

RECUADRO 4.2	
Principales recomendaciones del FMI en su Informe sobre la Observancia de los Códigos y de las Normas en Materia de Transparencia	120

RECUADRO 4.3	
Institucionalización de un Fondo Virtual de Pobreza en Ecuador. Práctica óptima aplicada por Uganda	122

Página en blanco a propósito

Prefacio

La última Revisión del Gasto Público en Ecuador se realizó en 1993. Habiendo transcurrido más de una década desde entonces, el presente informe tiene por objeto proporcionar a las autoridades ecuatorianas, en forma conjunta e integral, los diagnósticos y las recomendaciones de política del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo en las áreas de gestión fiscal y del gasto público. Se espera que el contenido de esta Revisión del Gasto Público resulte de utilidad tanto para abordar los formidables desafíos fiscales que Ecuador enfrenta como para aprovechar las oportunidades existentes en su agenda de desarrollo.

El presente informe consta de dos volúmenes. En el primero se examina si en Ecuador se están logrando (y, si es así, de qué manera) los objetivos básicos en materia de gestión del gasto público, es decir, si los agregados fiscales están equilibrados, si la asignación de recursos se orienta hacia los sectores estratégicos y si el gasto público es equitativo y eficiente desde el punto de vista microeconómico. En el segundo volumen se presentan estudios sectoriales sobre los temas relacionados con la sostenibilidad fiscal, las normas fiscales, la educación, la salud, los sistemas de pensiones, los resultados de una encuesta nacional de seguimiento de la asistencia de los maestros a las escuelas, el agua potable y el saneamiento, la electricidad, las telecomunicaciones y el petróleo.

El informe no contiene una cobertura completa de todas las áreas relacionadas con el gasto público. Se concentra en los principales temas que, en el contexto de la dolarización, resultan críticos para la consolidación fiscal y para la reducción de la pobreza en Ecuador. En la mayor parte de los casos, el informe ofrece opciones para las cuestiones claves de política que probablemente van a demandar la atención de los responsables de la formulación de políticas en los próximos años, tales como la definición de los procedimientos del Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento (FEIREP), las asignaciones presupuestarias y la priorización de los programas sociales. Proporciona así un análisis independiente de algunas áreas selectas en las que tanto el Banco Mundial como el Banco Interamericano de Desarrollo están especialmente involucrados, además de un conjunto de posibles recomendaciones para tratar dichas áreas. **Si se exceptúan algunos ajustes menores hechos a la versión publicada en inglés, el informe en español no refleja ni los eventos ocurridos en Ecuador después del 31 de marzo de 2005 ni la evolución de las políticas en el período posterior a dicha fecha.**

Según las autoridades ecuatorianas, la Revisión del Gasto Público que aquí se presenta constituye “una importante contribución del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo al desarrollo de la política pública. El volumen I, en particular, identifica correctamente las vulnerabilidades fiscales en el nuevo contexto de la dolarización y propone que se ponga en práctica una adecuada gestión fiscal que incremente la flexibilidad del gasto, formule un plan de reforma de la gestión presupuestaria, incremente la inversión pública (social) y proporcione transparencia al gasto público. Todo esto está respaldado por una propuesta implícita de un pacto fiscal para la reducción de la pobreza. Por su parte, el volumen II se ocupa de las políticas sectoriales y de su vinculación con la gestión fiscal. Identifica las intervenciones más eficientes y más eficaces en términos de costos en los sectores sociales y que hacen, al mismo tiempo, un uso óptimo del reducido espacio fiscal disponible. El estudio también reconoce la importancia de las restricciones políticas y de las dificultades que supone la fijación de reglas estables en un juego no cooperativo entre los actores políticos nacionales, dificultades que se reflejan particularmente en las asignaciones presu-

puestarias. El estudio enfatiza correctamente la necesidad de introducir una plena transparencia de la información en la gestión de las cuentas públicas entre todos los actores nacionales como punto de partida para la reforma sectorial. El informe adopta un punto de vista global y sugiere pasos positivos. De alguna manera, deberá contribuir a alinear las políticas fiscales e institucionales en los sectores sociales y de infraestructura básica y a fortalecerlas en el contexto de las negociaciones en curso para un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos, preservando, al mismo tiempo, los difíciles equilibrios internos en la agenda del desarrollo” (Ministerio de Economía y Finanzas de Ecuador 2004).

Este libro contiene la información correspondiente al Volumen I del Informe de la Revisión del Gasto Público. El Volumen II no ha sido publicado en forma de libro, pero se puede descargar en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=758194>¹.

1. Los temas expuestos en el Volumen II son los siguientes: Prólogo; Capítulo 1: Los ejercicios de sostenibilidad fiscal; Capítulo 2: La regla fiscal; Capítulo 3: La educación; Capítulo 4: La salud; Capítulo 5: El sistema previsional; Capítulo 6: El ausentismo de los maestros; Capítulo 7: El sector de agua y saneamiento; Capítulo 8: El sector eléctrico; Capítulo 9: Las telecomunicaciones; Capítulo 10: El petróleo.

Agradecimientos

Este Informe es un esfuerzo conjunto del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo bajo la responsabilidad de José R. López-Cáliz (BM) y Alberto Melo (BID). En una etapa inicial, su preparación fue coordinada por Sara Calvo (BM) y Carlos Elías (BID). El Informe constituye el resultado de un esfuerzo colectivo de los autores de los distintos capítulos y de los documentos de antecedentes. El Informe final fue recopilado en dos volúmenes. El Volumen I se presenta en este libro. El Volumen II no fue publicado en forma de libro, pero se puede descargar en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=758194> (al final del Prefacio se presenta el Índice de los contenidos del Volumen II).

A continuación se provee información acerca del equipo que preparó esta Revisión del Gasto Público.

Volumen I. El capítulo 1 fue preparado por Alberto Melo. El capítulo 2 fue preparado por Alberto Melo, Elaine Tinsley (BM) y Sara Calvo (BM) con la colaboración de Jorge Shepherd (consultor: Tendencias fiscales), Daniel Artana y Cynthia Moskovits (consultores: Política fiscal), Carlos Díaz y Alejandro Izquierdo (BID, Sostenibilidad fiscal), Jeffrey Rinne (BM, Administración pública) y Jonas Frank (BM, Ingresos tributarios). El capítulo 3 estuvo a cargo de José R. López-Cáliz, basado en los insumos de Michael Geller (BM, Gastos militares) y Rob Vos, Juan Ponce y Mauricio León (consultores: Sector social). El capítulo 4 también fue preparado por José R. López-Cáliz, con insumos de Elaine Tinsley (BM, Gestión presupuestaria), Jorge Shepherd (consultor: Gastos sociales), Jonas Frank (BM, Descentralización) y Carolina Sánchez-Páramo (Anexo E: reformas del subsidio al gas de cocina). Vicente Fretes-Cibils (BM), Bruce Fitzgerald (BM) y McDonald Benjamin (BM) aportaron valiosas orientaciones y comentarios sobre todos los capítulos. El Apéndice estadístico fue preparado por Elaine Tinsley, con insumos de Jorge Shepherd, Jonas Frank y Rob Vos. El informe también contó con valiosas contribuciones y análisis complementarios sobre gestión presupuestaria de Diego Mancheno (MEF), Roberto Salazar (MEF), Hugo Muñoz (MEF), María de los Ángeles Rodríguez (MEF), Lenín Parreño (Banco Central), Fabián Carrillo (MEF), Javier Game (MEF), Roberto Iturralde (MEF) y Paula Suárez (MEF). El informe se benefició así mismo de los comentarios recogidos durante un seminario realizado conjuntamente por el FMI, el BID y el Banco Mundial, que tuvo lugar los días 20 y 21 de mayo de 2004 en Quito, y durante otro taller de trabajo conjunto del MEF, el BID y el Banco Mundial, celebrado en Quito, los días 4 y 5 de noviembre de 2004, para analizar la versión preliminar. Se recibieron valiosas sugerencias de Patricia McKenzie (BM), Gonzalo Afcha (BID), Julio Viñuela (FMI), Raju Jan Singh (FMI), Trevor Alleyne (FMI) y Esteban Vesperoni (FMI). Yasuhiko Matsuda (BM), Amanda Glasman (BID) y Carlos Elías (BID) tuvieron a su cargo la revisión de pares y proporcionaron valiosos comentarios. Igualmente valiosas durante todo el proceso fueron las contribuciones recibidas de Francesca Castellani (BID), Rodrigo Suescún, Carolina Sánchez-Páramo, Emmanuel James, Franz Drees, William Dorotinsky, Daniel Dulitzky, Ernesto May y Mauricio Carrizosa (todos del BM). La edición de este volumen estuvo a cargo de Diane Stamm y Chris Humphrey (Resumen ejecutivo) y contó así mismo con el apoyo de Michael Geller en la producción general.

Volumen II. Contribuyeron en este volumen los siguientes autores: Carlos Díaz y Alejandro Izquierdo (Sostenibilidad fiscal); Daniel Artana y Cynthia Moskovits (Reglas fiscales y Fondo de Estabilización Petrolera); Rob Vos, Juan Ponce y Mauricio León (consultores del BID en salud y

educación); Rafael Rofman (BM, Pensiones); F. Halsey Rogers, José R. López-Cáliz, Nancy Córdova, Michael Kremer, Karthik Muralidharan, Jeffrey Hammer, Nazmul Chaudhury (BM, CEDATOS y Universidad de Harvard: Encuesta Nacional de Seguimiento de la Asistencia de los Maestros); María Angélica Sotomayor, con el apoyo de Franz Drees (BM: Agua potable y saneamiento); Horacio Yépez (consultor: Petróleo), con el apoyo de Eleodoro Mayorga (BM); Carlos Gómez y Eloy Vidal (BM: Telecomunicaciones) y Fernando Lecaros (consultor: Electricidad), con el apoyo de Philippe Durand (BM: Electricidad). Editaron el volumen John Moody y María Antonieta González. La producción general y la edición estuvieron a cargo de Rosalía Rushton.

El informe fue preparado con la orientación general y el apoyo de Marcelo Giugale (BM: Director de País), Ana María Rodríguez (BID), Vladimir Radovic (BID), Vicente Fretes-Cibils (BM: Economista Principal), Mauricio Carrizosa (BM: Director de Sector), Ernesto May (BM: Director de Sector), Javier Game (consultor, BID), Margarita Andrade y Alexander Shapleigh (SALTO/USAID) y David Yuravlivker (FMI).

Este documento también contó con el excelente apoyo administrativo y de producción de Francisco Irias y Carolina Torres. Alexandra del Castillo, Ana María Vicuña, Lucy Vargas, Cynthia Guzmán, Vinicio Valdivieso y Ana María Villaquirán proporcionaron crítico, oportuno y calificado apoyo operativo a las investigaciones de campo realizadas en Quito. Daniela López (BID) hizo aportes múltiples y muy relevantes en la preparación de la edición en español.

El equipo quisiera así mismo expresar su sincera gratitud y aprecio por la cooperación y por las contribuciones que las autoridades ecuatorianas prestaron durante todo el proceso. En este sentido, estamos particularmente agradecidos con Mauricio Pozo, Gilberto Pazmiño, Galo Viteri, Fernando Suárez, Fausto Herrera, Roberto Salazar, Hugo Muñoz, Mauricio Yépez, Leopoldo Báez, Ramiro Galarza, Ivonne Baki, Christian Espinosa, Diego Martínez, Polibio Córdoba, Jenny Guerrero, Paula Suárez y Lizzett Torres. También queremos reconocer la valiosa contribución de los participantes en los dos seminarios realizados para deliberar acerca de las conclusiones y recomendaciones del Informe. El primero fue un seminario conjunto ROSC/CFAA/PER para la presentación del Informe sobre la Observancia de los Códigos de Transparencia en Materia Fiscal (ROSC), la Evaluación de la Rendición de Cuentas del País en Materia Financiera (CFAA) y la Revisión del Gasto Público (PER, por sus siglas en inglés), celebrado en Quito durante los días 20 y 21 de mayo de 2004. El segundo fue un seminario para deliberar sobre las recomendaciones de la Revisión del Gasto Público en materia de política fiscal y política social y fue llevado a cabo en la sede del Banco Central de Ecuador, en Quito, el 4 y 5 de noviembre de 2004. Participaron en el primer seminario: Mauricio Pozo, Gilberto Pazmiño, Roberto Salazar, Diego Mancheno, Hugo Muñoz, Fabián Carrillo, Luis Benalcázar, María de los Ángeles Rodríguez, Jorge Recalde, Stalin Nevárez, Eduardo López, Milton Ordóñez, Fausto Solórzano, Estuardo Peñaherrera, Raúl Baca Carbo, Carlos Pólit, Xavier Ledesma, Patricio Acosta, Roberto Passailaigüe, Teófilo Lama, Mauricio León, Genaro Peña, Elsa de Mena, Leonardo Viteri, Juan Abel Echeverría, Jorge Marún, Jaime Estrada, Mauricio Yépez, Leopoldo Báez, José María Borja, Luis Palau, Dora Currea, Mauricio Valdez, David Yuravlivker, Lars Klassen, Julio Viñuela, Gabriel Montalvo, Carlos Pimenta, Javier Game, Paula Suárez, Rick Garland, María Lorena Correa, Alexander Shapleigh, Margarita Andrade, Wistano Saez, Rafael Donoso, Víctor Acosta, Marco Varea, Esteban Vesperoni, Patricio Rivera, Fausto Herrera, Virginia Velasco, Iván Leiva, Giovanni Coronel, Singh Raju, Alexandra Lastra, Alicia Guzmán, Juan García, Nelly Molina, Ernesto Pérez, José Samaniego, Pablo Lucio Paredes y Alfredo Arízaga. En el segundo seminario, que tuvo lugar en Quito, los días 4 y 5 de noviembre

de 2004, participaron: Mauricio Yépez, Javier Game, Ramiro Viteri, Renato Valencia, Roberto Iturralde, Fausto Herrera, Patricio Rivera, Jenny Guerrero, Nelly Molina, Verónica Poveda, Paula Suárez, Verónica Loján, Diego Mancheno, Alfredo Astorga, Paúl Carrillo, Nelson Gutiérrez, Alfonso Tique y Baudouin Duquesne.

Página en blanco a propósito

Índice de siglas y acrónimos

AIDIS/AEISA	Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental/Asociación Ecuatoriana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental
ALC	América Latina y el Caribe
ANDINATEL	Empresa Andina Ecuatoriana de Telecomunicaciones
ANEEL	Agencia Nacional de Energía Eléctrica
APEID	Centro de Innovación Educacional para el Desarrollo
APRENDO	Sistema de pruebas de progreso académico
ASD	Análisis de sostenibilidad de la deuda
BCE	Banco Central del Ecuador
BCG	Vacuna contra el bacilo Calmette Guérin, vacunación contra la tuberculosis
BDH	Bono de Desarrollo Humano
BEDE	Banco Ecuatoriano de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAE	Corporación Aduanera Ecuatoriana
CAF	Corporación Andina de Fomento
CATEG	Corporación para la Administración Temporal Eléctrica de Guayaquil
CEDATOS	Centro de Estudios y Datos
CEDEGE	Centro de Desarrollo de la Cuenca del Guayas
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CEM	Centros Educativos Matrices
CEMEIN	Centro Estatal de Medicamentos e Insumos
CENACE	Corporación Centro Nacional de Control de Energía
CEPAR	Centro de Estudios de Población y Desarrollo Social
CFAA	Evaluación de la Rendición de Cuentas del País en Materia Financiera (por sus siglas en inglés: Country Financial Accountability Assessment)
CGE	Contraloría General del Estado
CNRH	Consejo Nacional de Recursos Hídricos
CONAM	Consejo Nacional de Modernización del Estado
CONAMU	Consejo Nacional de las Mujeres
CONAREM	Consejo Nacional de Remuneraciones
CONATEL	Consejo Nacional de Telecomunicaciones
CONECCEL	Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones
CONELEC	Consejo Nacional de Electricidad
CONTRATANET	Portal de adquisiciones electrónicas del gobierno
CPF	Comité de Padres de Familia
CPH	Cox Proportional Hazard (Modelo de supervivencia)
CREA	Centro de Reconversión Económica del Azuay
CREG	Comisión Reguladora de Energía y Gas
CTC	Compañía de Teléfonos de Chile

CTI	Comisión Técnica de Inversiones
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional
DPT	Vacuna “triple”: contra la difteria, la tos ferina y el tétanos
ECAPAG	Empresa Cantonal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil
ECORAE	Ecodesarrollo de la Región Amazónica Ecuatoriana
ECV	Encuesta de Condiciones de Vida
EDAP	Entidades Depositarias de Ahorro Previsional
EMAAP-Q	Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable - Quito
EMEDINHO	Encuesta de Medición de Indicadores sobre la Niñez y los Hogares
EMELEC	Empresa Eléctrica de Ecuador
EMELGUR	Empresa Eléctrica Regional Guayas Los Ríos, S.A.
ENDEMAIN	Encuesta Demográfica y de Salud Materno Infantil
ENRE	Ente Nacional Regulador de la Electricidad
EPS	Empresas Prestadoras de Servicios
ERP	Estrategia de reducción de la pobreza
ETAPA	Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado
FAP	Fondo de Acción contra la Pobreza (Fondo de Naciones Unidas)
FASBASE	Fortalecimiento y Ampliación de Servicios Básicos de Salud
FEIREP	Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento
FEP	Fondo de Estabilización Petrolera
FISE	Fondo de Inversión Social de Emergencia
FMI	Fondo Monetario Internacional
FODESEC	Fondo de Desarrollo Seccional
FONDETEL	Fondo para el Desarrollo de la Telefonía Rural
FS	Fondo de Solidaridad
GCE	Gobierno central de Ecuador
GNL	Gas natural licuado
GPP	Gestión del gasto público
GTZ	Agencia de Cooperación Técnica de la República Federal de Alemania (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit)
IAC	Ingeniería, adquisiciones y construcciones
ICE	Impuesto a los Consumos Especiales
IDH	Índice de desarrollo humano
IED	Inversión extranjera directa
IEOS	Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INECEL	Instituto Ecuatoriano de Electrificación
INECI	Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional
INH	Instituto Nacional de Higiene
IOCN	Informe sobre la Observancia de los Códigos y las Normas en Materia de Transparencia
ISR	Impuesto sobre la renta de las personas

ISSFA	Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas
ISSPOL	Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional
ITT	Yacimientos de petróleo (Ishingo-Tambococha-Tiputini)
IVA	Impuesto al valor agregado
JASS	Juntas de Agua y Saneamiento
LMG	Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia
LOAFYC	Ley Orgánica de Administración Financiera y Control
LRETF	Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal
MBS	Ministerio de Bienestar Social
MED	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEM	Ministerio de Energía y Minas
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
MNL	Multinomial Logit Model
MO	Mendoza-Oviedo
MPM	Marco de presupuestación multianual
MSP	Ministerio de Salud Pública
MVI	Medición del valor interno
MCO	Mínimos cuadrados ordinarios
NBI	Necesidades básicas insatisfechas
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (en inglés, OECD)
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPS	Organización Panamericana de la Salud
ORD	Organismos regionales de desarrollo
OSCIDI	Oficina de Servicio Civil y Desarrollo Institucional
OSINERG	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía
OTECEL	Bellsouth, Empresa Telefónica
PACIFICTEL	Empresa operadora de telecomunicaciones de línea fija en la región costera
PAE	Programa de Alimentación Escolar
PAEP	Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza (Programa de Naciones Unidas)
PAI	Plan Ampliado de Inmunizaciones
PANN	Programa Nacional de Alimentación y Nutrición
PGE	Presupuesto General de Estado
PIB	Producto interno bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos (de las Naciones Unidas)
PME	Países de mercados emergentes
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPC	Programación Periódica de Caja
PPME	Países pobres muy endeudados
PRADEC	Programa de Alimentación para el Desarrollo Comunitario
PRAGUAS	Programa de Agua y Saneamiento para Comunidades Rurales y Pequeños Municipios
PROBE	Public Report on Basic Education

PROMEC	Proyecto de Modernización de los Sectores Eléctrico, Telecomunicaciones y Servicios Rurales
PROST	Pension Reform Options Stimulation Toolkit (herramienta de simulación de las opciones de reforma del sistema de pensiones, desarrollada por el Banco Mundial)
RGP	Revisión del gasto público
ROSC	por sus siglas en inglés: Informe sobre la Observancia de los Códigos y de las Normas en Materia de Transparencia (elaborado por el FMI)
RUC	Registro Único de Contribuyentes
SAPYSB	Subsecretaría de Agua Potable y Saneamiento Básico
SELBEN	Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de Programas Sociales
SENATEL	Secretaría Nacional de Telecomunicaciones
SENRES	Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público
SIAN	Sistema Integrado de Alimentación y Nutrición
SIDA	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
SIEH	Sistema Integrado de Encuestas de Hogares
SIGEF	Sistema Integrado de Gestión Financiera
SIGOB	Sistema de Gestión de Gobierno
SINEC	Sistema Nacional de Estadísticas Educativas del Ecuador
SNEM	Servicio de Erradicación de Malaria
SOTE	Sistema de Oleoducto Transecuatoriano
SPA	Subsecretaría de Protección Ambiental
SPNF	Sector público no financiero
SRI	Servicio de Rentas Internas
SSC	Seguro Social Campesino
SSO	Seguro Social Obligatorio
STFS	Secretaría Técnica del Frente Social
STFS-SIISE	Sistema Integrado de Indicadores Sociales de Ecuador
SIT	Superintendencia de Telecomunicaciones
TELECSA	Empresa Ecuatoriana de Telecomunicaciones - América del Sur
UDENOR	Unidad de Desarrollo del Norte
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNE	Unión Nacional de Educadores del Ecuador
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

República de Ecuador - Ejercicio Fiscal

1º de enero - 31 de diciembre

Equivalentes monetarios

(Tipo de cambio al 11/11/2004)

Unidad monetaria = Dólar de EE.UU.

US\$1,00 = US\$1,00

Pesos y medidas: Sistema métrico

BANCO MUNDIAL		BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO	
Vicepresidente:	David de Ferranti	Gerente, Región III:	Ciro de Falco
Director de País:	Marcelo M. Giugale	Subgerente, Región III:	Máximo Jeria
Director de Sector:	Ernesto May	Jefe, División de País 5:	Vladimir Radovic
Líder de Sector	Mauricio Carrizosa		
Economista Principal:	Vicente Fretes-Cíbils		
Economista Senior, Gerente de Tarea	José R. López-Cálix	Economista de País, Gerente de Tarea:	Alberto Melo

Página en blanco a propósito

Resumen ejecutivo

Desde que Ecuador adoptó la dolarización plena a principios del año 2000, su **desempeño fiscal ha mejorado de manera significativa**. El nuevo régimen cambiario se sustenta en reformas estructurales y políticas fiscales sanas. Los resultados alcanzados hasta el momento de escribir estas líneas son alentadores: la economía ecuatoriana es una de las que muestran mejor desempeño en América Latina:

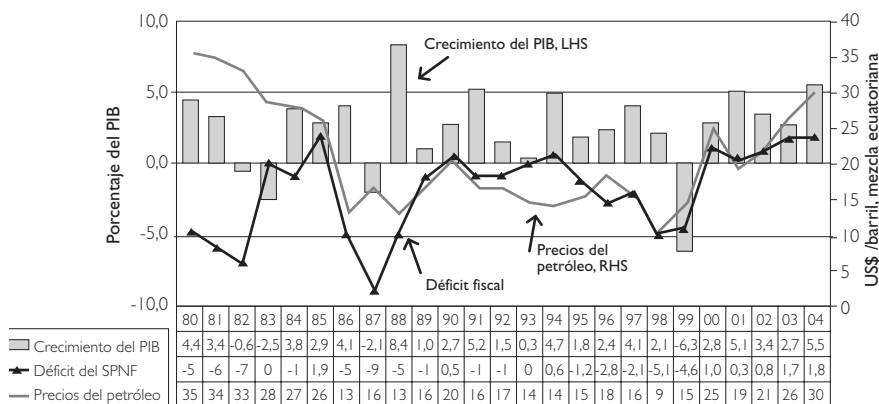
- El crecimiento económico se ha reactivado.
- A finales de 2002, la inflación se redujo a niveles de un solo dígito y se proyecta que continúe decreciendo.
- En los últimos años, el superávit fiscal primario y el superávit global del sector público no financiero (SPNF) figuran entre los más altos de América Latina.
- El déficit en cuenta corriente se redujo a la mitad, se eliminó la mayor parte de los atrasos en el pago de las deudas y se ha reducido el endeudamiento público.

La economía ecuatoriana, sin embargo, continúa siendo vulnerable. Ciertos factores externos, en particular la volatilidad de los precios del petróleo, ejercen un fuerte impacto sobre la economía (Gráfico RE 1), como también lo hacen choques tales como las interrupciones repentinas de los flujos de capital, el alza de las tasas de interés, la disminución de las remesas y los desastres naturales. Los choques pueden ocasionar tensiones en las cuentas fiscales, depreciar el tipo de cambio real y amenazar la sostenibilidad fiscal. El gobierno podría aumentar o aliviar el efecto de estos choques utilizando la política fiscal, que constituye el principal instrumento de política macroeconómica de que se dispone en una economía dolarizada.

La reducción de la pobreza resulta crítica para sostener la estabilización del país en el mediano plazo. La pobreza se ha incrementado como consecuencia de la triple crisis (bancaria, de deuda y cambiaria) de finales de los años noventa. La tasa nacional de pobreza aumentó de 40% a 45% entre 1990 y 2001 y el número de pobres pasó de 3,5 millones a 5,2 millones, con una marcada concentración de nuevos pobres en las zonas urbanas. A este respecto vale la pena señalar que el país está interesado en diseñar y poner en práctica una Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP). La reversión de las tendencias en materia de pobreza y el mejoramiento de los niveles de vida constituyen condiciones *sine qua non* para mantener la estabilización del país y mitigar al mismo tiempo la volatilidad macroeconómica.

Con el objeto de fortalecer la resistencia de la economía frente a los choques, reducir las elevadas tasas de pobreza y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, este informe pone de relieve la necesidad de que la política pública se concentre en tres metas principales:

Gráfico RE I: Precios del petróleo, crecimiento y déficit fiscal del SPNF



Fuente: Estimaciones realizadas por los técnicos del Banco Mundial.

a) el fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal; b) un mayor espacio fiscal para un gasto público eficiente y equitativo favorable a los pobres, y c) una mejor gestión presupuestaria para lograr una prestación de servicios orientada a los resultados. Estos tres objetivos están estrechamente interrelacionados. En vista de la vulnerabilidad externa y la dolarización, la sostenibilidad fiscal constituye un requisito previo para la reducción de la pobreza, ya que nada perjudica más a los pobres que la inestabilidad macroeconómica. Sin embargo, una reducción significativa de la pobreza también requiere espacio fiscal –entendido como el volumen del gasto no salarial destinado a reducir la pobreza– y el desplazamiento de los recursos hacia los programas prioritarios ejecutados con la debida consideración de la eficiencia y la equidad para que realmente favorezcan a los pobres. Además, en un contexto de escasez de recursos, una sólida gestión presupuestaria resulta esencial para eliminar el despilfarro y las rigideces y mejorar la prestación de los servicios.

La política fiscal enfrenta algunas restricciones históricas y estructurales

Para consolidar la disciplina fiscal, Ecuador debe superar el efecto heredado de tres décadas de políticas fiscales equivocadas en el período anterior a la dolarización. El patrimonio neto del sector público disminuyó entre 1970 y 2000 y se ha mantenido fijo desde entonces. Los ingresos fiscales son volátiles y procíclicos. El gasto expansionista del pasado se tradujo en elevados déficits financiados mediante un aumento de la deuda. Además, la rigidez presupuestaria debida a la preasignación de fondos provoca repetidamente graves problemas de liquidez en la Tesorería nacional. Estas deficiencias se complican como consecuencia de las restricciones de economía política. En Ecuador, el régimen de economía política prevaleciente se gestó a principios de los años setenta bajo la influencia del auge petrolero de esos años. Sus principales características son aquellas comunes en sociedades en las que se observa una actitud generalizada de búsqueda de rentas: una aguda competencia por las rentas petroleras; relaciones sociales propensas al conflicto; un sistema político fragmentado en el que los actores sociales y políticos enfrentan dificultades aparentemente

insuperables para alcanzar el consenso; un Estado dominado por grupos privilegiados y siempre cerca de convertirse nada más que en el lugar institucional donde se adoptan decisiones sobre distribución de rentas y se dispensan privilegios y favores clientelares. Como resultado, las instituciones y la gobernabilidad son débiles, la eficiencia y la eficacia de la administración pública se ven severamente menoscabadas y se multiplican las oportunidades de arbitrariedad y corrupción en el ejercicio del poder. A lo largo de las tres últimas décadas, la conexión interna entre este régimen de economía política y las prácticas y las instituciones que enmarcan la conducción de la política fiscal resulta particularmente visible en cuatro características sistémicas de la política fiscal y las finanzas públicas: a) el gran tamaño del Estado y su papel de productor y proveedor de bienes y servicios no públicos, con frecuencia a precios subsidiados; b) la existencia de un conjunto de gastos tributarios cuya función es canalizar ingresos públicos (potenciales) al sector privado; c) el hecho de que los incentivos a los cuales responden los responsables de la formulación de políticas tienden a estar sesgados en favor de un horizonte de corto plazo, y d) un extendido uso de la profundamente defectuosa institución de la preasignación de los recursos.

Con el fin de enfrentar estas deficiencias, en Ecuador se optó por un marco institucional muy exigente para la conducción de la política económica. Si bien la dolarización elimina el riesgo de una crisis cambiaria y de la hiperinflación que esta puede desatar, los instrumentos de política para la gestión de la demanda se ven severamente restringidos y ya no se dispone del amortiguador del tipo de cambio nominal. Además, a pesar de todas sus ventajas en materia de estabilización financiera, en el contexto de una cuenta de capital abierta, la dolarización requiere estar respaldada por un sistema financiero robusto y bien regulado.

Tendencias y desafíos fiscales

La primera tarea es consolidar la actual tendencia hacia la sostenibilidad fiscal. Los ingresos fiscales se acercan a 25% del PIB, muy elevado en comparación con los patrones latinoamericanos. Esta constatación implica que, si bien es preciso incrementar los ingresos tributarios no petroleros, el principal medio para lograr una trayectoria fiscal sostenible debe ser el ajuste del gasto en vez del incremento de los ingresos. El gobierno actual debe enfrentar el hecho de que se gasta demasiado –y de una manera rígida– en bienes y servicios no prioritarios y demasiado poco en programas favorables a los pobres.

A pesar de que el precio del petróleo ha alcanzado su nivel más alto en más de dos décadas, el gobierno no está utilizando esos precios para justificar una política fiscal expansionista. La decisión de optar por una política fiscal restrictiva se basa en el reconocimiento de que Ecuador todavía se encuentra en una posición fiscal frágil. Las estimaciones estructurales acerca de la posición de la política fiscal confirman la prudente gestión de dicha política después de la dolarización. La posición fiscal promedio en el período 2000-2003 (la diferencia entre el saldo presupuestario observado y “estructural”) fue un superávit de alrededor de 1,0% del PIB.

La gestión de los ingresos ha mejorado en forma significativa bajo la gestión del Servicio de Rentas Internas (SRI) reformado, pero enfrenta difíciles restricciones estructurales. Gracias a la modernización del Servicio de Rentas Internas a finales de los años noventa, por primera vez en 30 años los ingresos tributarios son aproximadamente equivalentes a los ingresos no tributarios como porcentaje del PIB. El SRI cuenta con un registro centralizado de contribuyentes con sistemas de verificación cruzada y aplica sanciones a quienes no cumplen sus obligaciones tributarias. Sin embargo, el sistema tributario continúa segmentado en numerosos impuestos intrascententes (84 en total) y se ve afectado por el peso de una amplia preasignación de recursos y por

la multiplicidad de exenciones tributarias existentes. Tanto las preasignaciones como las exenciones son costosas (cada una de ellas representó alrededor de 4% del PIB en 2004) y ambos tipos de distorsiones se hallan en aumento. La preasignación de impuestos socava severamente la gestión presupuestaria ya que promueve una utilización ineficiente y no equitativa de los recursos a la vez que restringe la capacidad de las autoridades para reducir el gasto en caso necesario.

Aunque la política fiscal ha sido prudente en términos macroeconómicos, la actual estructura del gasto no resulta favorable a la reducción de la pobreza: los salarios y las pensiones del sector público se han incrementado a costa de recortes en la inversión pública y en el gasto social. Desde el año 2000, el gasto primario del sector público no financiero ha seguido una tendencia expansionista que ha estado impulsada principalmente por los sueldos y los salarios y contrasta con la tendencia constante mantenida durante el período anterior a la dolarización. Este patrón expansionista indica que las ganancias logradas mediante recortes en el gasto social y en el gasto de capital, así como mediante el ahorro en el pago de intereses, se han utilizado para pagar un creciente volumen de salarios y pensiones.

La rápida expansión de la nómina no se debe al tamaño de la nómina pública sino, principalmente, al aumento de los salarios. La administración pública ecuatoriana es equivalente al promedio de la de otros países latinoamericanos; sin embargo, la tasa de crecimiento de la nómina pública ha sido elevada. En términos reales, la nómina creció 21,3% en 2001, 35,4% en 2002 y 19,5% en 2003. No resulta sorprendente, por lo tanto, que la proporción del gasto corriente destinado a sueldos y a salarios prácticamente se haya duplicado en los últimos cuatro años, al pasar de 25% en el año 2000 a 45% en 2003.

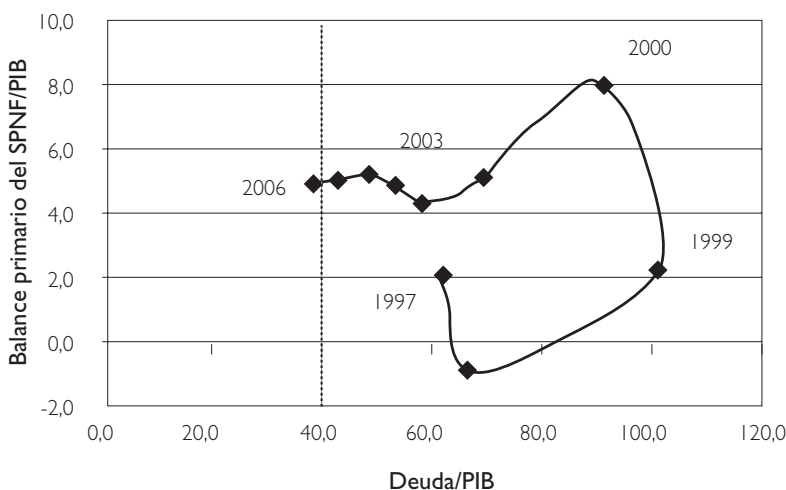
Los cambios en la composición sectorial del gasto público también restringen el gasto social, que continúa siendo bajo y ha decrecido ligeramente en los dos últimos años. En 2004, el gasto en educación y salud representó alrededor de 4% del PIB, aproximadamente la mitad del promedio de 7,5% del PIB registrado en América Latina y el Caribe. La asistencia social, un elemento importante para preservar una red de protección de los sectores más vulnerables, representa alrededor de 1% del PIB. Al mismo tiempo, el gasto militar, de aproximadamente 3% del PIB, es el doble del promedio latinoamericano de alrededor de 1,5% del PIB y se halla en aumento, siguiendo el incremento de la actividad militar en la vecina Colombia.

Para profundizar la consolidación fiscal, en Ecuador se creó un fondo de estabilización petrolera con reglas fiscales bien definidas. La Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal creó el Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP), un fondo basado en los recursos petroleros, con el objeto de estabilizar los ingresos fiscales, recomprar la deuda y ahorrar algunos recursos para la educación y la salud. Con ese fin se introdujeron reglas cuantitativas para el crecimiento del gasto primario real del gobierno central (3,5% anual), la reducción del déficit no petrolero (0,2% anual) y la reducción del coeficiente de endeudamiento (hacia un techo del 40% del PIB en el mediano plazo). La ley también introdujo limitaciones a la deuda subnacional y reglas en materia de transparencia fiscal. La creación del fondo es positiva para preservar el patrimonio neto del Estado. Sin embargo, las estimaciones muestran que las reglas actuales podrían obligar al gobierno a ahorrar demasiado en ciertas épocas y no lo suficiente en otras; que los recursos asignados a su componente de estabilización (anticíclico) no resultan óptimos para proporcionar un seguro completo contra la insolvencia y que, si se mejora su diseño, la reducción obligatoria del déficit no petrolero a un ritmo anual de 0,2% del PIB podría eliminarse una vez que la deuda pública alcance el 40%. En el corto plazo, sin embargo, resulta crítico hacer que el Fondo cumpla el papel contenido en su mandato y cualquier cambio de sus reglas, introducido por razones políticas, perjudicaría su credibilidad.

Una evaluación preliminar indica que, hasta ahora, el cumplimiento de las reglas fiscales ha sido razonable. En 2004 se cumplieron las reglas que rigen el gasto primario real planeado y el déficit no petrolero. La reducción programada del coeficiente deuda pública/PIB también se ha mantenido dentro de lo previsto. Desde el punto de vista de la ejecución, sin embargo, los resultados fueron variados: en vez de incrementarse, el gasto primario real ejecutado se redujo casi 1% del PIB en 2003, pero la reducción del déficit no petrolero no se logró en ese año, después de dos años consecutivos de contracción. Empero, la reducción de alrededor del 5% del PIB en el coeficiente deuda pública/PIB en 2003 fue congruente con los elevados superávits primarios destinados a alcanzar el tope que había sido señalado como objetivo (40% del PIB en 2006; véase el Gráfico RE 2).

A pesar de este desempeño positivo, una simulación de la sostenibilidad de la deuda ilustra cómo ésta continúa siendo vulnerable a los choques. Una caída de 50% en el precio del petróleo, de US\$24 a US\$12 por barril, produciría una baja en los ingresos procedentes de la exportación y una depreciación de 33% en el tipo de cambio real. Los bienes transables se encarecerían en relación con los bienes no transables, lo cual reduciría el valor del producto –que tiene un gran componente no transable–, conduciendo así a un incremento del coeficiente deuda/PIB. La caída de 50% en el precio del petróleo también requeriría un aumento del balance primario que pasaría de 4,5% a 5,2% del PIB, casi un punto adicional del PIB, sólo para sostener los niveles de deuda del año 2003. Y si este choque estuviera acompañado de un aumento de 200 puntos base en las tasas de interés y una caída de un punto porcentual en el crecimiento del PIB, el superávit primario requerido para la sostenibilidad de la deuda se incrementaría a alrededor de 7% del PIB. Estas cifras anuncian posibles riesgos para el futuro.

Gráfico RE 2: Sostenibilidad de la deuda en el marco de la regla fiscal



Fuente: Estimaciones realizadas por los técnicos del Banco Mundial.

El gasto favorable a los pobres y la posibilidad de un espacio fiscal adicional

El gobierno reconoce que la posición fiscal actual es inconsistente dentro del marco de una estrategia de reducción de la pobreza. Sus objetivos son aprovechar el proceso que conduce a la estrategia de reducción de la pobreza para mejorar el monto y la calidad del gasto público: su nivel, su composición y su focalización. Para ayudar a evaluar estos objetivos, en esta sección se analizan las siguientes cuestiones:

- Las tendencias en los resultados sociales, particularmente en materia de educación y de salud.
- Las tendencias en el gasto en favor de los pobres.
- El hallazgo de un espacio fiscal para incrementar el gasto destinado a la reducción de la pobreza.

Las tendencias en los resultados sociales

En materia de educación, los resultados mejoraron durante los años noventa y en los primeros años del nuevo milenio:

- Se ha experimentado un constante crecimiento en el nivel promedio de escolaridad desde los años setenta: en 2001, un adulto promedio había completado 7,3 años de escolaridad, en comparación con 6,7 años en 1990. Este nivel es superior al promedio latinoamericano y es aproximadamente igual al de Asia Oriental.
- Para 2001, la brecha de género prácticamente se había cerrado: 7,5 años en el caso de los hombres, en comparación con 7,1 años en el caso de las mujeres. El nivel educacional de la población femenina ha aumentado con mucha mayor rapidez que el de los hombres, de manera que, en términos de la tasa de matriculación neta, las mujeres ya superan a los varones en todos los niveles educacionales.
- La matriculación neta en la enseñanza primaria pasó de 88,9% a 90,1% entre 1990 y 2001, aproximándose al cumplimiento del Objetivo de Desarrollo del Milenio de educación primaria para todos.

Los indicadores de salud también han mejorado:

- La esperanza de vida al nacer aumentó de 48 a 72 años entre 1950 y 2000. Esta tendencia se mantuvo durante los años noventa, sumando otros cinco años a la esperanza de vida.
- Se observan tendencias decrecientes paralelas en las tasas de mortalidad infantil. La tasa global de mortalidad disminuyó de 13,8 por 100.000 habitantes en 1960 a 4,5 por 100.000 habitantes en 2001. Esta tasa no cambió mucho durante los años noventa. En contraste, desde 1970, la tasa de mortalidad infantil disminuyó 70% en Ecuador, lo que resulta un logro notable. La tasa de mortalidad de niños de menos de un año ha seguido una tendencia casi lineal desde 1950, alcanzando a 33 por 1.000 nacidos vivos durante 1995-2000, en comparación con 140 durante el período 1950-1955. Las tasas de mortalidad de niños entre uno y cinco años experimentan tendencias similares (OMS 2003).
- La disminución en la mortalidad infantil coincide con una reducción de largo plazo de las tasas de fecundidad. La fecundidad disminuyó de casi siete hijos por mujer en los años cincuenta y en los sesenta, a 2,8 en el período 2000-2005. Durante los años noventa, la fecundidad disminuyó más rápidamente en las zonas rurales que en las urbanas, pero la tasa sigue siendo 1,5 veces superior en el caso de las mujeres de las zonas rurales.

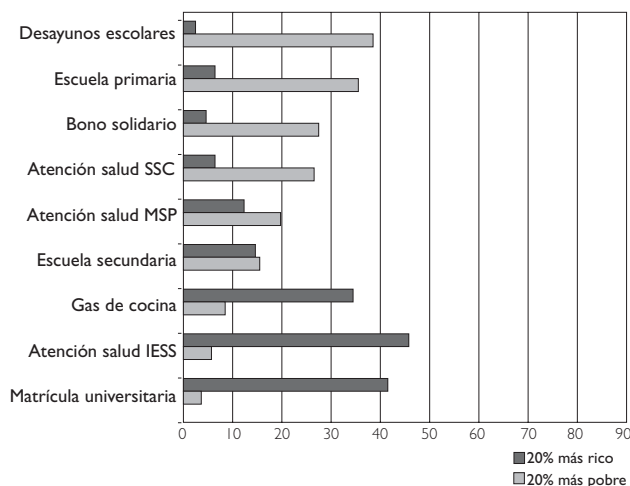
En el sector educación, sin embargo, subsisten importantes preocupaciones. Las tasas de transición de la educación primaria a la secundaria y de ésta a la terciaria no mejoraron en los años noventa. Subsisten importantes disparidades que afectan en particular a las poblaciones rurales, a los indígenas y a los afrodescendientes. El nivel promedio de escolaridad de la población rural es menos de la mitad del de la población urbana y la brecha es aún mayor en el caso de las poblaciones indígena y afrodescendiente. Un comportamiento similar se observa también en el caso de las tasas de analfabetismo. En general, la calidad de la educación es deficiente y los resultados obtenidos en las pruebas de matemáticas y lenguaje han empeorado entre 1996 y 2000, partiendo de un nivel sumamente bajo (Ecuador ocupa el último lugar entre los países latinoamericanos). Los indicadores de eficiencia interna, medidos en función de las tasas de deserción y de repetición, también han empeorado: se ha incrementado de 6,7 a 6,9 el número de años que los alumnos necesitan para completar la educación primaria entre 1995 y 2001 y se observan mayores tasas de deserción de las niñas en las escuelas secundarias rurales y de los varones en las escuelas urbanas, aparentemente por razones económicas. Por último, las tasas de retención y la calidad de la educación también parecen verse afectadas por la elevada tasa de ausentismo de los docentes (14%) y las frecuentes huelgas de los docentes en Ecuador.

También preocupa que en el sector salud se generen presiones por financiamiento adicional. La disminución de la fecundidad y el aumento de la esperanza de vida están cambiando el perfil demográfico de Ecuador. Las causas de la mortalidad se están desplazando desde las tradicionales enfermedades infantiles (desnutrición, enfermedades respiratorias e infecciosas) hacia las enfermedades asociadas con mayores niveles de bienestar económico y con estilos de vida urbanos (las enfermedades cardiovasculares y el cáncer). Las enfermedades que se pueden prevenir siguen constituyendo la principal causa de mortalidad de los niños menores de cinco años. También se ha incrementado la prevalencia del SIDA, registrándose diez veces más casos en 2002 que en 1990. Por último, la malaria sigue estrechamente asociada a la ocurrencia del fenómeno de El Niño.

Sin embargo, algunos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en los campos de la salud y de la educación pueden ser alcanzados, especialmente si están respaldados por un gasto social adicional, bien focalizado, eficaz y financiado mediante programas de bajo costo explícitamente vinculados a resultados específicos. Los resultados positivos en materia de educación y de salud se han logrado a pesar de que se ha contado con bajos presupuestos para dichos sectores, a pesar de que ha habido un volumen significativo de gastos no favorables a los pobres en ellos y a pesar de los elevados niveles de desnutrición. Estos resultados, aparentemente paradójicos, se explican por el constante mejoramiento global en materia de educación, urbanización, tasas de fecundidad y condiciones sanitarias. Sin embargo, ninguna extrapolación lineal garantiza que estas tendencias se mantengan. Por esa razón, resulta deseable desplazar el gasto social a favor de los pobres.

Las tendencias en el gasto en favor de los pobres

Alrededor de la mitad del gasto social no es favorable a los pobres. Además, ninguno de los subsidios a los servicios básicos es favorable a los pobres. En un contexto de ajuste fiscal, para reducir la pobreza resulta esencial hacer un mejor uso de los recursos. El gasto público en educación y salud podría mejorar para así lograr resultados más favorables y una mayor equidad. En materia de educación, si bien la educación primaria y, en menor medida, la secundaria son favorables a los pobres, el gasto en educación terciaria muestra un fuerte sesgo contra los pobres. Este sesgo resulta preocupante si se considera que el gasto en educación primaria y secundaria ha mantenido una proporción constante en el presupuesto total del sector desde 1995, mientras que la educación superior ha experimentado un aumento de alrededor de 33% en el mismo período.

Gráfico RE 3: Incidencia del gasto social, 1999

Fuente: Cuadro 3.1.

El análisis de incidencia también muestra que dentro del gasto social hay una significativa proporción no favorable a los pobres. Si se toma la diferencia entre el quintil más rico y el quintil más pobre, el programa de desayunos escolares, el gasto en escuela primaria y el Bono de Desarrollo Humano constituyen, en ese orden, los programas más favorables a los pobres (Gráfico RE 3). Esto sucede a pesar de los significativos problemas de focalización en la implantación de dichos programas y del deficiente impacto del programa de desayunos escolares sobre la nutrición de sus beneficiarios. En la parte inferior de la clasificación, la educación universitaria, los programas de atención de salud del IESS y el de gas de cocina parecen ser los gastos menos favorables a los pobres.

Además, de los tres subsidios para servicios básicos: al agua, a las telecomunicaciones y a la electricidad, ninguno beneficia a los pobres, al tiempo que, desde la perspectiva de su eficiencia, crean grandes distorsiones. Estos subsidios representan un importante drenaje de recursos públicos: alrededor de 1,3% del PIB. El subsidio implícito para servicio telefónico es el que muestra una distribución más desigual, seguido por el subsidio al agua potable. El subsidio más grande es para la electricidad. Mientras que los subsidios para las telecomunicaciones y la electricidad constituyen una prioridad para el gobierno central, el subsidio para agua requiere la colaboración de los gobiernos subnacionales.

La eficiencia del gasto en infraestructura básica también muestra deficiencias significativas. En el sector de la energía se observan elevadas pérdidas debidas al robo y a la facturación inadecuada. El sector de agua potable y saneamiento experimenta una masiva insuficiencia de recursos para los gastos no salariales y de mantenimiento, como consecuencia de significativos recortes en las transferencias a los gobiernos municipales, y el sector de telecomunicaciones tiene bajos superávits operativos debido a las bajas tarifas que cobran y que, además, crean distorsiones y son desfavorables a los pobres. La penetración telefónica es diez veces más baja en el quintil más pobre y sólo uno de cada diez residentes rurales cuenta con servicio telefónico.

Cuadro RE 1: Posibles fuentes de espacio fiscal y estimación de su impacto anual

Medidas	Porcentaje del PIB
<i>Presupuestarias</i>	
Reducción del coeficiente del gasto de capital a su nivel “estructural” (reasignación presupuestaria)	0,2
Ahorro de intereses proveniente de la recompra de la deuda	0,2
Reducción del gasto de defensa al nivel de fines de los años noventa	1,0
Uso óptimo del gasto público (Fondo de base competitiva)	0,2
<i>Extrapresupuestarias</i>	
Reducción de asignaciones extrapresupuestarias seleccionadas de ingresos provenientes del petróleo	0,6
Incorporación al presupuesto de todos los subsidios al petróleo (gas, diesel y electricidad)	2,3
Eliminación del 25% de las exenciones impositivas globales	1,0
IVA	0,7
Interno	0,3
Externo	0,4
Ingreso	0,3
Empresas	0,2
Particulares	0,1
Racionalización del gasto de las organizaciones regionales de desarrollo	NA
Integración de 10% del gasto subnacional con las prioridades nacionales	0,4
Asignación de los recursos del Fondo de Solidaridad a la Estrategia de Reducción de la Pobreza	0,1
Total	6,0

Fuente: Cálculos de los técnicos del Banco Mundial.

La búsqueda de un espacio fiscal para incrementar el gasto favorable a la reducción de la pobreza
La rigidez del gasto limita el espacio fiscal para la reducción de la pobreza. El gasto del gobierno central ha pasado a ser cada vez más rígido y casi no deja espacio alguno para las necesidades de desarrollo. En 2004, los sueldos y salarios representaban 32% del gasto total; las preasignaciones, los servicios inerciales y la inversión 34%, y el servicio de la deuda 30%. La suma de estos componentes equivale a 96% del presupuesto total, en comparación con el 86% en 2001. Esto significa que el gasto no rígido y no inercial representa apenas 4% del presupuesto total, dejando para la inversión pública libremente asignada un espacio fiscal residual muy reducido –no mayor del 0,5% del PIB–. Si este patrón continúa, el espacio fiscal residual que potencialmente podría ser asignado a la inversión para reducir la pobreza habrá desaparecido completamente hacia el año 2006. La reversión de esta situación pone de relieve la urgente necesidad de explorar posibles fuentes de creación de espacios fiscales adicionales dentro del techo fiscal agregado permitido por la regla fiscal.

El gobierno podría crear un espacio fiscal de hasta 6,0% del PIB. Este es un margen considerable, teniendo en cuenta que sólo se necesitaría entre 1,0% y 2,0% del PIB para alcanzar los ODM seleccionados en materia de educación y de salud (Cuadro RE 1). Estas estimaciones suponen que el gobierno decida mantener una carga tributaria constante, reduzca el gasto expansionista en nómina y pensiones y mejore el contenido favorable a los pobres en las políticas de gasto. El espacio fiscal adicional también contribuiría a una reducción adicional del gasto no prioritario requerido para compensar cualquier pérdida de ingresos proveniente de una disminución en el precio del petróleo u otro choque interno o externo. Además, el gobierno podría crear un espacio fiscal para

un mayor gasto favorable a los pobres, especialmente en los sectores de la educación, la salud y la protección social: a) revisando las actuales asignaciones de gastos y programas sociales mediante la creación de un fondo de base competitiva y b) haciendo un mejor uso de los instrumentos disponibles de focalización, como el SELBEN, con el fin de unificar criterios y consolidar programas. Cabe señalar, sin embargo, que cualquiera que sea la solución que se adopte tendrá que estar dentro del techo fiscal anual establecido en la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal. La existencia de este techo y el escaso margen para la reforma tributaria implican que el esfuerzo deberá provenir de actividades de desplazamiento de gastos.

Un modelo de insumo-producto desarrollado como parte de este informe identifica los principales insumos que determinan el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio claves. Es posible identificar los insumos requeridos para alcanzar por lo menos tres de los ODM: matriculación universal en la enseñanza primaria, matriculación universal en la enseñanza secundaria y reducción de la mortalidad infantil. Estos objetivos se pueden lograr mediante cuatro programas efectivos en términos de costo: la capacitación de maestros y la expansión del Bono de Desarrollo Humano para el caso de la educación primaria y secundaria, y la expansión de la cobertura de inmunización y los programas de maternidad gratuita para el caso de la mortalidad infantil.

La gestión del gasto público y otras cuestiones institucionales

El desarrollo de una estrategia efectiva de reducción de la pobreza en Ecuador requiere, como condición previa, la reforma global del proceso presupuestario y, en términos más amplios, la de todos los niveles de la gestión del gasto público. Una sólida gestión del gasto público es el instrumento clave de política que articula las reglas y los techos fiscales del país, por una parte, con las prioridades reflejadas en el presupuesto y, por la otra, con el mejoramiento del desempeño del sector público y de la prestación de servicios. La reforma de la gestión del gasto público requiere un mejor funcionamiento del sistema de presupuesto, la rápida actualización del presupuesto y los procedimientos de gestión financiera, una completa modernización de los procedimientos presupuestarios por parte de los organismos sociales que tienen a su cargo la puesta en práctica de los programas sociales prioritarios y de los gobiernos provinciales y seccionales que reciben las transferencias, y un acceso transparente a la información en todos los niveles del gobierno que permita en el futuro la formulación de presupuestos orientados a los resultados. Sólo cuando esas reformas se hayan afianzado será posible implantar un marco presupuestario multianual que permita alinear los insumos de gasto con los productos sociales esperados. En la actualidad, Ecuador no está en condiciones de adoptar un marco multianual de este tipo.

Desde 2003, Ecuador ha adoptado medidas tendientes a mejorar la gestión del gasto público.

- La Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (2002) fijó reglas cuantitativas para la formulación del presupuesto, sentando las bases para un presupuesto multi-anual e impulsó a las entidades subnacionales la obligación de presentar informes mensuales de sus ingresos y sus gastos.
- El país ha sido prudente tanto en la formulación del presupuesto como en los supuestos utilizados para tal efecto, logrando, al mismo tiempo, un nivel agregado aceptable de subejecución presupuestaria (por debajo del 5%).
- Ha reiniciado la extensión y la modernización de la cobertura de su Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF), con la finalidad de producir balances consolidados en 90% del gobierno central para 2005.

- Se ha construido una base de datos única para la inversión pública financiada por el gobierno central.
- El sistema interbancario de pagos de los empleados públicos establecido en el Banco Central ha empezado a desarrollar un registro central de todos los empleados públicos en el SIGEF.
- Se implantó, como programa piloto, un sistema electrónico de adquisiciones públicas (CONTRATANET), concebido inicialmente como sistema de información, pero todavía no como un sistema que registre transacciones.

A pesar de estas mejoras, una evaluación global estándar llevada a cabo como parte de este informe arroja resultados desfavorables para el país en todos menos en uno de los dieciséis parámetros internacionales de referencia de la gestión del gasto público. Estos parámetros se refieren a los procedimientos de formulación del conjunto del presupuesto, a los procedimientos de seguimiento, de ejecución y de control y a los relacionados con la información sobre el presupuesto. Una encuesta realizada por este estudio muestra que el país figura en la categoría más baja, incluso cuando se lo compara con los países pobres altamente endeudados. Los hallazgos de la encuesta se ven confirmados por estudios paralelos como el Informe sobre la Observancia de los Códigos y de las Normas en Materia de Transparencia (llamado también ROSC, por su sigla en inglés), preparado por el FMI, y la Evaluación de la Rendición de Cuentas del País en Materia Financiera del País (llamado también CFAA, por su sigla en inglés), preparado conjuntamente por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Las principales debilidades son: a) la existencia de una planificación presupuestaria deficiente e inercial, con un sesgo en favor de la defensa y de las fuerzas de seguridad y en contra del gasto en los sectores sociales; b) la presencia de significativos fondos extrapresupuestarios; c) una gestión deficiente de la Tesorería, que se refleja en los atrasos en el pago de las deudas, el racionamiento de los recursos líquidos y las demoras en la transferencia de los recursos a los programas sociales; d) ausencia de un marco orientado a los resultados, y e) un sistema integrado de gestión financiera obsoleto que no permite la información oportuna y confiable de la ejecución presupuestaria, lo cual afecta el seguimiento de las cuentas fiscales y limita la transparencia, el control y la supervisión pública de las mismas.

El desempeño deficiente del gasto social en Ecuador está estrechamente vinculado a los defectos de la gestión del gasto público. Las revisiones recientes de la experiencia internacional en materia de estrategias de reducción de la pobreza han permitido concluir que, en muchos países, la práctica de la gestión del gasto público constituye un obstáculo para el logro de los objetivos de reducción de la pobreza. Ecuador no constituye una excepción. Las fallas en el proceso presupuestario y los cuellos de botella institucionales conducen sistemáticamente a una subejecución de los programas sociales. Estas deficiencias se traducen en una presupuestación insuficiente o en prolongadas interrupciones y demoras en la canalización de los recursos presupuestados. Quizá la falla más importante sea el hecho de que la planificación presupuestaria no es realista y que se caracterice por amplias diferencias entre los presupuestos aprobados y los ejecutados; por un sesgo en favor de la defensa y las fuerzas de seguridad y contra el gasto en los sectores sociales; por escasas intervenciones eficaces como resultado de la fragmentación presupuestaria a través de numerosos programas sociales que se superponen; por la presencia de un monto significativo de recursos extrapresupuestarios y por las demoras en la transferencia de los recursos como consecuencia del racionamiento de los recursos líquidos y de la deficiente capacidad de ejecución por parte de los

organismos ejecutores de gasto. Los atrasos en el pago de las deudas han disminuido desde el año 2000, aunque a mediados de 2004 aún subsistía una considerable brecha financiera de alrededor de US\$548 millones.

En el deficiente desempeño de los programas sociales y del gasto municipal juegan un importante papel los cuellos de botella institucionales y las debilidades de los procedimientos presupuestarios, como se desprende de la revisión realizada en el marco de este informe tanto en programas sociales seleccionados como en los gobiernos subnacionales.

En los programas sociales prioritarios, los defectos son múltiples. La falta de intervenciones efectivas y la subejecución presupuestaria se traducen en una fragmentación del presupuesto a través de numerosos programas sociales que se superponen y que se han tornado cada vez más fragmentados y desorganizados. Existen 45 programas sociales y algunos se duplican. Hay prolongadas interrupciones, demoras y desviaciones en la canalización de los recursos presupuestados a los programas sociales prioritarios. Las restricciones de liquidez son particularmente agudas en el primer semestre del año. Los excesivos controles burocráticos también influyen en la demora del cumplimiento de las asignaciones presupuestarias. Los programas sociales que funcionan son aquellos que cuentan con su propia capacidad de ejecución presupuestaria (y con sus propios mecanismos de financiamiento) y en los que hay escasa intermediación de los ministerios.

En los gobiernos provinciales y municipales, los procedimientos presupuestarios repiten debilidades similares a las observadas en el gobierno central. Este es el caso del carácter escasamente predecible de las transferencias, de la ausencia de directivas nacionales y de la deficiente información. Sin embargo, el informe encuentra que, desde 2003, el Ministerio de Economía y Finanzas ha cumplido con exceso los compromisos de transferencias a los gobiernos provinciales y seccionales –lo que refleja el hecho de que el racionamiento de los recursos líquidos de la Tesorería se ha aplicado de manera desigual en el sector público–. Sin embargo, estos hechos no han ido acompañados ni de una mayor rendición de cuentas ni de mayor responsabilidad, debilitando de esta manera el marco para la disciplina fiscal al nivel subnacional y abriendo la puerta a la transferencia de recursos no declarados a los gobiernos subnacionales y al despilfarro y al endeudamiento irresponsable por parte de estos gobiernos.

La disciplina fiscal y la instrumentación de una agenda eficaz para la reducción de la pobreza podrían verse facilitadas por la reforma de la gestión del gasto público a todos los niveles. Una sólida gestión del gasto público es el instrumento clave de política que articula las reglas y los techos fiscales del país con las prioridades reflejadas en el presupuesto, por una parte, y con el mejoramiento del desempeño del sector público y de la prestación de servicios, por la otra. Con el fin de asegurar la disciplina fiscal necesaria para respaldar la dolarización, el gobierno debería fijar primero los techos anuales para los balances fiscales. Con base en esa limitación sería más fácil instrumentar un desplazamiento hacia asignaciones de gastos favorables a los pobres si hubiese un proceso mejorado de gestión del gasto de carácter estratégico en sus esfuerzos de focalización, factible en términos del espacio fiscal disponible y orientado hacia los resultados, con adecuados mecanismos de seguimiento y evaluación.

Conclusiones y recomendaciones de política

El desempeño fiscal reciente de Ecuador es alentador, pero frágil. Varios cuellos de botella estructurales podrían obstaculizar la disciplina y la recuperación fiscales, las cuales constituyen condiciones previas para formular una agenda de reducción de la pobreza. Las preasignaciones, las exenciones tributarias y la expansión de la nómina y de las pensiones han reducido a un mínimo el espacio fiscal para las necesidades de desarrollo. La reversión de las tendencias en materia de po-

breza es crítica para la estabilización del país, pero sólo se puede lograr mediante programas bien focalizados, eficaces y eficientes en favor de los pobres. El *statu quo* no constituye una opción para la reducción de la pobreza.

Es posible preservar una sólida posición fiscal y profundizar los resultados sociales positivos. Entre las muchas fortalezas del país cabe señalar: a) una prolongada bonanza petrolera; b) la existencia de reglas fiscales y su cumplimiento; c) la tendencia a reducir los atrasos en el pago de las deudas; d) un significativo progreso en los resultados sociales, a pesar de que los presupuestos han sido decrecientes, y e) un conjunto de reformas que se están llevando a cabo en materia de gestión presupuestaria. Las enseñanzas recogidas de la experiencia internacional en la instrumentación de estrategias de reducción de la pobreza sugieren tres principios rectores.

En primer lugar, el gobierno ecuatoriano necesita articular el mensaje según el cual las reformas de la gestión fiscal tienen por objeto ayudar a los pobres. Para que las reformas tengan éxito, deben ser favorables a los pobres. La tensión fiscal y la deficiente gestión presupuestaria están profundamente arraigadas en un sistema de gobernabilidad que favorece a las élites, ya sea a través de subsidios que benefician a los ricos, especialmente en materia de infraestructura básica o ya sea por la existencia de operaciones extrapresupuestarias que obstaculizan la transparencia y estimulan la corrupción, así como transferencias a los gobiernos subnacionales de carácter regresivo, motivadas por razones de política partidista. El desafío del gobierno es proporcionar a los pobres una asistencia más efectiva, eficiente, sostenible y equitativa.

En segundo lugar, la agenda de reforma de la gestión fiscal debe diseñarse e instrumentarse con una perspectiva de mediano plazo y sobre la base del consenso nacional. Las reformas parciales y de corto plazo sólo pueden producir beneficios de corta duración, frecuentemente no duraderos. Por ejemplo, la creación de CONTRATANET permitió contar con un sistema de información sobre las adquisiciones públicas que ha mejorado su transparencia, pero aún no se ha llevado a cabo la tarea más difícil que es la de convertirlo en un sistema para la realización de transacciones. El establecimiento de una comisión encargada de formular un proyecto de ley y la decisión de la comisión de consultar a la sociedad civil son pasos en la dirección correcta.

En tercer lugar, la implantación de la estrategia de reducción de la pobreza debe ser supervisada con transparencia. Compartir información confiable y oportuna es una necesidad tan crítica como la estrategia misma: por falta de transparencia, la estrategia pierde credibilidad. El logro de la transparencia requiere la combinación de varias medidas, entre ellas, la formulación de indicadores de referencia no sólo fiscales sino sociales, especialmente: indicadores de insumo, de producto y de resultado. Estos indicadores deberían ser diseñados en forma tal que se pueda hacer un seguimiento regular e informar a la Legislatura y a la sociedad civil. Además, podrían encargarse encuestas de clientes para evaluar la calidad de la prestación de los servicios. Todos los informes deben ser puestos a conocimiento del público.

Recomendaciones de política

Para abordar los desafíos que enfrenta el gobierno en materia de política fiscal, este informe recomienda una agenda de medidas de política que promueva los tres objetivos claves de la estabilización fiscal, el gasto en favor de los pobres y la gestión presupuestaria. Si bien en Ecuador las reformas fiscales enfrentan formidables obstáculos institucionales y de economía política, es posible atraer segmentos cada vez mayores de opinión en favor de la reforma si se plantea claramente a la ciudadanía la estrecha relación que existe entre la necesidad del ajuste fiscal y la creación del espacio fiscal para una estrategia de reducción de la pobreza.

El objetivo de mediano plazo de la política fiscal en Ecuador sigue siendo el fortalecimiento y la preservación de la sostenibilidad de las cuentas fiscales. Estos objetivos podrían ser sustentados por un pacto fiscal, implícito o explícito, basado en las siguientes metas generales: abordar el riesgo de insolvencia del sector público; eliminar el sesgo estructural en favor de la expansión del gasto en la gestión de las finanzas públicas; abordar los problemas de liquidez de corto plazo de la Tesorería, y cumplir con los requisitos de la regla fiscal de una manera inmediata para generar así credibilidad. En unos pocos años, la regla fiscal podría enmendarse, convirtiéndola en un instrumento de consolidación fiscal más agudo, más coherente y más poderoso. Las siguientes son algunas recomendaciones más específicas en este campo:

- Ecuador necesita reducir el riesgo de insolvencia produciendo y preservando los elevados superávits primarios necesarios para disminuir el coeficiente deuda/PIB a niveles sostenibles de 40% del PIB en el período 2006-2007. Una importante advertencia es que, aunque la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal fija como meta el 40%, lo cual constituye un logro razonable, sería deseable alcanzar una reducción de 5% adicional para el caso en que se presenten contingencias o choques imprevistos.
- El gobierno debería perseverar en la búsqueda, en el mediano plazo, de una reforma tributaria integral, en especial cuando los precios del petróleo comiencen a retornar a sus niveles históricos. Dicha reforma crearía un espacio fiscal adicional.
- Ya que la adopción de medidas para aumentar los ingresos está limitada políticamente en el corto plazo, la reducción del sesgo en favor de la expansión del gasto, en particular en la nómina y en los beneficios por jubilación, debería constituir la principal prioridad de la política fiscal.
- En cuanto al FEIREP, con el fin de reducir el pago por concepto de intereses, es preciso, en el corto plazo, cumplir estrictamente el uso obligatorio del 70% de los recursos del FEIREP para la recompra, en primer lugar, de la deuda más costosa (particularmente, la representada por los bonos globales). Si el país cumple con las recompras proyectadas para la reducción de la deuda, ahorraría en promedio 0,2% del PIB que estaría disponible para programas en favor de los pobres. En el mediano plazo, la introducción de enmiendas legales en el FEIREP y en las reglas fiscales incrementaría la eficacia del Fondo. Las posibles enmiendas incluyen la redefinición del precio de referencia del petróleo crudo que está incluido en el presupuesto. Otra es la gradual aproximación al criterio de una tasa de crecimiento real del gasto primario de 3,5% con referencia al presupuesto ejecutado del año anterior, en vez del presupuesto aprobado. Una tercera enmienda es la eliminación de la reducción obligatoria del 0,2% del PIB en el déficit no petrolero, una vez que el país alcance el tope del 40% del PIB y puedan incrementarse los recursos provenientes del petróleo para fines de estabilización.
- Dada la elevada prima de riesgo sobre la deuda pública del país y teniendo en cuenta los hallazgos del análisis de sostenibilidad de la deuda, los ingresos provenientes del petróleo deberían reducir la deuda pública a 40% del PIB y hacer posible la acumulación de activos financieros que, con el tiempo, permitirían eventualmente al país contar con un reducido déficit no petrolero, incluso después de que se agoten las reservas de petróleo. La recompra de la deuda externa debería ir acompañada de un espacio fiscal adicional para amortiguar el impacto de futuros choques y de una racionalización del gasto. La recompra de la deuda no constituye un sustituto para la racionalización del gasto. Además, al seguir la estrategia propuesta de la deuda, puede resultar más difícil y más costoso obtener recursos

internamente si Ecuador enfrenta un choque porque los países en desarrollo, a diferencia de los países desarrollados, no pueden obtener préstamos en términos comerciales cuando sufren un choque.

- Las dificultades de liquidez de corto plazo de la Tesorería afectan gravemente la credibilidad de las autoridades y la reputación del país. En vista de la específica composición de la deuda pública, la eliminación de la brecha de liquidez depende en forma crítica de que el gobierno esté dispuesto a –y tenga la capacidad para– diseñar programas significativos de reforma estructural. Estos programas constituirían la base para un acuerdo con el FMI y permitirían al país obtener recursos de rápido desembolso y libre disponibilidad. Este es también el camino para una mayor credibilidad del plan de mediano plazo de reducción de la deuda.

El desplazamiento del gasto público a una mayor concentración en favor de los pobres implica la necesidad de tomar medidas en diferentes frentes.

- *Los subsidios a la infraestructura básica.* Para ello se sugiere: a) reducir el subsidio total a la electricidad que se provee a los consumidores por debajo de un monto máximo de consumo de electricidad, puesto que el techo actual para los consumidores residenciales (a saber, que el consumo sea inferior a 300 kilovatios-hora) es demasiado elevado si lo que se quiere es favorecer exclusivamente a los hogares más pobres; b) reducir las tarifas de los teléfonos públicos, que son diez veces más altas que las de los usuarios residenciales, y eliminar los subsidios cruzados completando para ello el proceso de restablecer el equilibrio entre las tarifas nacionales y las internacionales, aprobado por CONATEL en 2003, y c) reducir y hacer transparentes los subsidios cruzados en el sector altamente descentralizado de agua potable y saneamiento, ligándolos a los resultados operativos, al mismo tiempo que se define el monto del subsidio asignado por conexión, considerando el tamaño y el nivel de ingresos de la población.
- *El gasto en los servicios sociales.* Se sugiere: a) congelar o reducir los subsidios a la matrícula universitaria y destinar esos recursos a financiar el acceso de los grupos más pobres a la educación secundaria, por ejemplo; b) incrementar los ahora muy pequeños presupuestos para los programas en favor de los pobres, como son los de educación primaria, los desayunos escolares y la ley de maternidad gratuita; c) introducir presupuestos orientados a los resultados en todos los programas en favor de los pobres y definir indicadores que utilicen mecanismos regulares de seguimiento y evaluación y permitan una decidida participación de la sociedad civil.
- *Vincular el presupuesto al logro de los Objetivos del Milenio, proteger las asignaciones presupuestarias que resulten de dicha vinculación y mejorar su desempeño en términos de resultados.* Para ello se propone: a) proveer recursos presupuestarios adicionales a la educación primaria y a la reducción de la mortalidad infantil por un equivalente entre 0,1% y 0,2% del PIB; b) concentrar recursos adicionales en la educación secundaria, la nutrición infantil, la salud básica y la atención infantil, lo que plantearía necesidades presupuestarias adicionales de alrededor de 0,8% del PIB en 2004, de 1% del PIB en 2005 y de casi 2% del PIB en 2007, y c) definir un conjunto de indicadores de resultado que permitan vigilar su progreso. Los indicadores que se adopten deberían ser el resultado de combinar la creación de consenso con el consejo de los expertos internacionales. Una importante conclusión de

este enfoque es que no todos los presupuestos sectoriales y por programa necesitan estar vinculados a indicadores de resultados sino sólo aquellos que sean críticos para el logro de las metas de la estrategia de reducción de la pobreza.

Una reforma de la gestión del gasto público es esencial para acompañar la reducción de la pobreza. Esta reforma incluye la implantación de un sistema presupuestario que revierta el gasto inercial, que actualice rápidamente el Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF), que modernice tanto los procedimientos de presupuestación de los organismos sociales encargados de los programas sociales prioritarios como los de los gobiernos subnacionales que reciben las transferencias, que haga transparente el acceso a la información a todos los niveles de gobierno (con el objeto de promover la participación) y que establezca un marco presupuestario multianual que haga compatibles los insumos de gasto con los productos sociales esperados sólo cuando las reformas previas se hayan arraigado. De manera más específica, se sugieren las siguientes medidas:

- *En materia de gestión global del gasto público:* a) crear en el Ministerio de Economía y Finanzas un Comité de Caja integrado por representantes de todas las oficinas que participen en el diseño y en la ejecución del presupuesto; b) revertir la presupuestación inercial a través del ya adoptado congelamiento de la nómina salarial; c) integrar gradualmente las actividades extrapresupuestarias en la Cuenta Única de la Tesorería, especialmente las preasignaciones y los subsidios no previstos en la Constitución y actualmente canalizados a través de PetroEcuador, y d) modernizar el SIGEF con el objeto de promover el registro adecuado y la información oportuna de la ejecución presupuestaria. Su publicación en el presupuesto para 2005 representa un importante paso en este sentido.
- *En materia de gestión presupuestaria de los programas sociales:* a) revisar la política general de protección presupuestaria mediante la evaluación inicial del número de programas sociales y, a renglón seguido, mediante una determinación de los montos de los recursos a asignar que se realice de tal manera que dichos montos efectivamente representen las prioridades del gobierno; b) adoptar la directriz de que los programas reciban el monto mínimo de recursos necesario para cumplir sus objetivos; c) fusionar o eliminar los programas sociales que se duplican con el fin de reducir el desperdicio de recursos, siguiendo el ejemplo de los programas nutricionales en el marco del Sistema Integrado de Alimentación y Nutrición (SIAN); d) eliminar las restricciones de liquidez en la primera mitad del año, problema severo y recurrente en muchos organismos; e) racionalizar, simplificar y, si es posible, automatizar los procedimientos y los formularios presupuestarios para solicitar el reembolso de pagos, y f) considerar la creación de un fondo “virtual” de pobreza. Los candidatos obvios para ser eliminados son aquellos programas que muestran un grado significativo de baja ejecución presupuestaria y/o una focalización deficiente.
- *En el ámbito de la gestión presupuestaria de los gobiernos provinciales y seccionales:* a) diseñar un vigoroso marco institucional y de regulación que asigne de una manera clara las responsabilidades de gasto de acuerdo con la capacidad administrativa de los gobiernos subnacionales; b) condicionar la provisión de algunas o de todas las transferencias a que haya información presupuestaria oportuna y confiable proporcionada por los gobiernos subnacionales, como lo establece la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, consolidando, de esta manera, los esfuerzos recientes del Ministerio de Economía y Finanzas en el sentido de crear una base de datos de cuentas fiscales subnacionales, y c) promover un endeudamiento responsable de los gobiernos subnacionales estableciendo

reglas adicionales con base en las cuales el gobierno central pueda intervenir en los gobiernos locales cuando estos violen las reglas fiscales, excluyendo claramente la posibilidad de rescates (véase Recuadro RE 1).

Recuadro RE 1: Recomendaciones claves de política

Con base en el análisis realizado en este informe, dentro del conjunto de recomendaciones propuestas se sugiere un subconjunto de medidas prioritarias y una secuencia para su adopción:

I. Medidas de alta prioridad en el corto plazo (6-12 meses)

1. *Obtener superávits primarios de entre 4,5% a 5% del PIB. Estos superávits podrían lograrse en el corto plazo reduciendo el gasto y cumpliendo la regla fiscal. El gasto primario corriente debería disminuirse preservando hasta 2005 el actual congelamiento de la nómina pública y manteniendo en términos reales las pensiones en su nivel de 2003.*
2. *Cumplir con la reducción de la deuda utilizando el 70% de los ingresos provenientes del FEIREP para la recompra de deuda externa.*
3. *Anunciar un proyecto de Ley de Reforma Presupuestaria para:*
 - a) integrar al presupuesto las actividades extrapresupuestarias, especialmente los subsidios pagados por Petro-Ecuador;
 - b) congelar o reducir las preasignaciones presupuestarias no previstas en la Constitución y
 - c) reducir la contribución de 40% del gobierno central al IESS.
4. *Crear un Comité de Tesorería que administre y haga transparente la ejecución presupuestaria que actualmente sufre de restricciones de liquidez.*
5. *Asegurar la modernización del SIGEF mediante:*
 - a) el cumplimiento de su compromiso de consolidar las cuentas fiscales;
 - b) la producción de informes desagregados y oportunos en el sitio de Internet del Ministerio de Economía y Finanzas y
 - c) la terminación de su rediseño con el fin de convertirlo en un sistema basado en Internet.
6. *Realizar una revisión integral de la política de protección presupuestaria con el fin de:*
 - a) eliminar programas sociales prioritarios que no están funcionando y seleccionar los que funcionan mejor en el marco de un fondo "virtual" de pobreza;
 - b) fusionar la mayoría de los programas restantes que se superponen, siguiendo el ejemplo de los programas de nutrición dentro del SIAN;
 - c) garantizar, en los dos próximos años, un alto nivel de ejecución del presupuesto acordado y
 - d) comprometer los recursos adicionales necesarios para avanzar hacia el cumplimiento de los ODM seleccionados en los presupuestos para los próximos años.

II. Medidas prioritarias de mediano plazo (1-3 años)

1. *Enmendar la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, asegurando que:*
 - a) las reglas cuantitativas se apliquen al gasto ejecutado y no sólo al aprobado;
 - b) se incrementen los recursos para el papel anticíclico del FEIREP, una vez que se logre el tope del 40% en el coeficiente deuda/PIB;
 - c) se introduzcan reglas adicionales para los gobiernos subnacionales y
 - d) los gobiernos provinciales y municipales cumplan con los requisitos de transparencia contenidos en la regla fiscal.

(continúa)

Recuadro RE I: Recomendaciones claves de política *(Continuación)*

2. *Adoptar decisiones sobre las alternativas de política propuestas para crear un espacio fiscal en el contexto de un pacto fiscal implícito o explícito* (véase el Cuadro RE I). Estas alternativas implican la necesidad de tomar decisiones en materia de desplazamiento del gasto. Por otra parte, la reforma tributaria debería ampliar la base tributaria reduciendo las exenciones impositivas y continuando el mejoramiento de la administración tributaria.
3. *Incrementar los presupuestos de educación, de salud y de protección social, aumentando al mismo tiempo la calidad del gasto y la proporción destinada a los programas favorables a los pobres.* Esta perspectiva implica concentrar gastos adicionales en:
 - a) la capacitación de maestros y la educación secundaria, la provisión de servicios de salud mediante el Programa de Maternidad Gratuita y la actualización del Bono de Desarrollo Humano;
 - b) programas favorables a los pobres (posiblemente respaldados por un fondo basado en la competencia) y
 - c) otras inversiones públicas prioritarias, en especial si están financiadas por donantes, lo que requeriría una estrecha colaboración a través de enfoques sectoriales.
4. *Congelar o relocalizar los subsidios no favorables a los pobres y el gasto en programas sociales no favorables a los pobres en términos nominales a su nivel de 2003, especialmente los destinados a educación superior y pensiones.* Constituye una prioridad reconsiderar los subsidios al gas de cocina, al diesel y a la electricidad.
5. *Formular una visión estratégica para los sectores de electricidad, agua potable, saneamiento y telecomunicaciones, acompañada de un plan de implantación, acotado en el tiempo, para ampliar la cobertura; mejorar la provisión de los servicios; reducir los subsidios regresivos y permitir la competencia entre oferentes privados en la provisión de los servicios y la rendición de cuentas frente a los usuarios.*

Capítulo I

La política fiscal en una economía dolarizada

El 9 de enero del año 2000, Ecuador decidió adoptar formalmente el dólar estadounidense como moneda nacional, convirtiendo así la política fiscal en la pieza clave de la gestión macroeconómica. Este fue un importante cambio institucional que creó un nuevo contexto para la política económica del gobierno y para la actividad económica privada. Las crisis bancaria, cambiaria y de deuda que precipitaron la adopción de la dolarización fueron causadas por una combinación de choques exógenos, tanto externos como relacionados con factores climáticos, entre los que se incluyeron: a) la repentina interrupción de los flujos de capital a Ecuador, b) la caída de los precios del petróleo y c) la contracción de oferta causada por el fenómeno de El Niño. Estos choques coincidieron con un momento en el que, precisamente en respuesta a los choques, los gastos crecían rápidamente. La decisión de dolarizar estabilizó las expectativas y la actividad económica comenzó a reactivarse.

A partir de la dolarización, la economía se ha recuperado y los balances macroeconómicos, incluido el balance fiscal, han mejorado. La recuperación se debe a los elevados precios del petróleo, a las bajas tasas internacionales de interés, a la tendencia hacia la recuperación del sistema financiero, a las crecientes remesas de los trabajadores expatriados, al vigor de la inversión privada (gran parte de ella asociada a la construcción de un nuevo oleoducto), al aumento de los salarios reales y a la sólida política fiscal que condujo a la estabilización de las expectativas. Durante el período 2000-2003, el crecimiento real del producto interno bruto (PIB) alcanzó un promedio de 3,5%; la inflación pasó de 91% en 2000 a 6,1% a finales de 2003; la cuenta de capital se benefició de los flujos de inversión extranjera directa (IED) relacionados con la construcción de un nuevo oleoducto y, cuando se detuvo el incremento de las importaciones (producido como consecuencia de haberse completado el proyecto), el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos bajó de 4,8% del PIB en 2002 a 1,9% del PIB en 2003.

A la luz de estos acontecimientos positivos surge la cuestión de si el país se ha encaminado en una trayectoria que conduzca a un crecimiento económico sostenido en el largo plazo y si puede por fin sentirse seguro de su viabilidad económica y su estabilización futura. La respuesta inmediata es que el país está experimentando adelantos en la trayectoria hacia una mayor estabilización, pero la economía continúa siendo frágil, subsisten importantes vulnerabilidades y todavía no se han alcanzado las metas de un crecimiento sostenido y una estabilización duradera. Como primer paso para diagnosticar las vulnerabilidades del país, en este capítulo se analiza la evolución histórica y estructural de la política fiscal y el gasto público. El capítulo se divide en tres secciones. En la primera se examinan los antecedentes históricos que precedieron a la dolarización. En la segunda se analizan los principales desafíos que el país enfrenta para fortalecer el marco institucional de la

2 La política fiscal en una economía dolarizada

dolarización y en la tercera sección se exploran las características estructurales de la política fiscal en Ecuador, con énfasis en los determinantes de economía política del desempeño fiscal. Al hacerlo, se sostiene que, en última instancia, la raíz de los problemas fiscales de Ecuador reside en el régimen de economía política que surgió inmediatamente después del auge petrolero de los años setenta.

La economía ecuatoriana: algunos antecedentes históricos

El descubrimiento del petróleo y el gas a finales de los años sesenta, así como el auge petrolero de principios de los años setenta cambiaron el panorama de la sociedad ecuatoriana.¹ El valor de la producción de petróleo y gas natural, que era virtualmente cero en 1971, pasó a ser 9,5% del PIB en 1973 y 23,0% del PIB en 1974, reflejándose así el inicio de la producción en gran escala de dichos hidrocarburos y el aumento de los precios mundiales del petróleo, los cuales se cuadruplicaron. La riqueza recién encontrada dio lugar a un régimen de economía política orientado a la obtención de rentas, propenso a los conflictos y profundamente fragmentado, que pasaría a dominar la formulación de las políticas públicas en las décadas siguientes. En sus inicios, una importante característica de este régimen fue que los ingresos fiscales provenientes del petróleo se utilizaron para financiar la expansión del Estado y para subsidiar el gasto privado, entre otros medios a través de precios bajos para los productos petroleros internos, la reducción de los impuestos sobre las actividades no petroleras y otros subsidios. Esta estrategia resultó exitosa en un primer momento debido al gran volumen de recursos disponible. En los años setenta, el crecimiento económico fue espectacular: la tasa promedio de crecimiento anual del PIB real fue de 9,1% entre 1971 y 1980 (en 1972 el crecimiento del PIB real fue de 14,4% y en 1973 alcanzó 25,3%). La inflación promedio se mantuvo en un nivel moderado de 14,0%. El crecimiento del producto manufacturero también se vio estimulado por la adopción de políticas de sustitución de importaciones que protegieron a un incipiente, pero ineficiente sector manufacturero nacional orientado al mercado interno.

Sin embargo, a medida que se produjo el auge económico, el comportamiento fiscal de las autoridades plantó la semilla de futuras crisis. A pesar de los voluminosos ingresos provenientes del petróleo, los sucesivos gobiernos ecuatorianos incurrieron en déficits fiscales sustanciales² que fueron cubiertos mediante un endeudamiento externo en rápido ascenso. La deuda externa se duplicó con creces entre 1970 y 1975, luego se incrementó nueve veces entre 1975 y 1980, creció otro 74% entre 1980 y 1985 y luego 25% adicional entre 1985 y 1988.

Los años ochenta fueron una década de severos choques externos y lento crecimiento. En 1982, los términos de intercambio decrecieron marcadamente, los ingresos provenientes del petróleo se estancaron y se produjo un repentino cese del crédito proveniente de fuentes externas. El colapso de los precios del petróleo en 1986 precipitó un prolongado período de crisis fiscal e inestabilidad macroeconómica que alcanzó su punto máximo en 1988. En enero de 1987, el país suspendió el servicio de la deuda externa con bancos comerciales y los atrasos en el pago de intereses ascendieron a casi US\$1.000 millones a finales del gobierno de Febres Cordero, en agosto de 1988. Mientras tanto, la inflación se incrementó, alcanzando el nivel de 75,8% en 1989.

1. La reseña de la evolución experimentada en los años setenta y ochenta está basada en Banco Mundial (1984, 1991 y 1993) y en Beckerman (2002).

2. En los años comprendidos entre 1975 y 1982, las cuentas del sector público no financiero registraron déficits. Después del episodio de ajuste fiscal de 1983-1985, el déficit llegó en promedio a 6,6% del PIB en el período 1986-1988, hasta que un nuevo esfuerzo de ajuste lo redujo a 0,3% del PIB en 1989.

El período 1988-1991 se caracterizó por un esfuerzo inicial de estabilización que, a la postre, no fue exitoso.³ El gobierno también acometió iniciativas de ajuste estructural significativas, incluyendo una reforma tributaria parcial, la liberalización del comercio y algunos adelantos en la liberalización del sector financiero. Sin embargo, en esos años, la inflación se mantuvo en niveles elevados y, en el período inmediatamente anterior a las elecciones de 1992, el gasto público se incrementó notablemente. Este fue, en suma, un período de transición en el que se logró cierto avance hacia la estabilización y la reforma estructural.

Fue sólo en 1992 cuando el gobierno ecuatoriano inició un programa de estabilización macroeconómica relativamente exitoso. En lo referente a la reforma estructural, básicamente se completó la liberalización financiera, se unificó el mercado de divisas, se profundizó la liberalización del comercio y se registraron avances en materia de modernización del Estado con la Ley de Presupuestos Públicos de 1992 y la Ley de Modernización del Estado de 1993. El gobierno también registró un progreso significativo en el control de las finanzas públicas. Se disminuyó el gasto público no financiero, en parte a través de un programa que redujo en cerca de 10% el personal del sector público. La inflación cayó al rango entre 20% y 30%, en comparación con el rango de 40% a 50% que prevaleció a principios de los años noventa (De la Torre, García-Saltos y Mascaró 2001). Como señala Beckerman (2002), éstas fueron reformas conseguidas arduamente frente a una amplia oposición política.

A principios de los años noventa, la economía ecuatoriana se vio afectada por la ola de flujos de capital privado extranjero.⁴ A finales de 1992, Ecuador, junto con otros mercados emergentes, recibió importantes flujos de capital, en gran medida intermediados a través del sistema financiero interno. Los flujos de capital privado pasaron de un promedio de US\$200 millones al año (alrededor de 2,0% del PIB) durante el período 1989-1992, a US\$730 millones al año (aproximadamente 5,0% del PIB) en 1994. Los flujos condujeron a un auge de préstamos que llegó a su punto máximo en el segundo semestre de 1994, cuando el crédito bancario al sector privado se expandió a tasas anuales de alrededor de 60% en términos reales. La euforia del auge crediticio intensificó los problemas de asimetría de información, lo que se tradujo en una subestimación generalizada de la naturaleza y la extensión de los riesgos asumidos por los intermediarios financieros. Ante el aumento de los precios de los activos, la rápida expansión de los balances de las empresas durante 1993-1994 implicó una asunción de riesgos mucho mayor que la percibida entonces por los banqueros. Las entradas de capital incluyeron un significativo componente de capital especulativo de corto plazo: los flujos privados distintos a la inversión extranjera directa que entraron a Ecuador se incrementaron de un valor acumulado de US\$12 millones en 1991-1992 (0,1% del PIB) a US\$506 millones en 1993-1994 (3% del PIB), y el volumen de la deuda registrada del sector privado (gran parte de la cual era de corto plazo) pasó de US\$258 millones a finales de 1992 a US\$832 millones al finalizar 1994. Por su volatilidad, los flujos de capital de corto plazo introdujeron un importante factor de vulnerabilidad en la economía.

3. El gasto público real se redujo 5,0% en 1988 y se mantuvo relativamente constante hasta finales de 1991. En 1990, cuando la crisis del Golfo generó una gran bonanza como consecuencia del aumento en los precios del petróleo, el gobierno resistió las presiones en favor de una expansión del gasto. La mayoría de los recortes se produjeron en los gastos corrientes (salarios, bienes y servicios, intereses y transferencias) y no en la inversión pública. Como resultado de este esfuerzo de estabilización, el crecimiento real se recuperó a un nivel entre 3,0% y 5,0% durante 1990-1992.

4. La reseña de los acontecimientos ocurridos en los años noventa está basada en De la Torre et al. (2001), Beckerman (2002), Jácome (2004), FMI (2000) e Izquierdo (2002).

La falta de un marco eficaz de regulación y supervisión profundizó la vulnerabilidad frente a la volatilidad de los flujos de capital. A mediados de los años noventa, tres crisis internas ecuatorianas,⁵ complicadas por la disminución general de la confianza producida por la crisis mexicana de 1995-1996, ocasionaron una gigantesca reversión de los flujos de capital de corto plazo. En 1995-1996, la salida acumulada de capitales distintos a la inversión extranjera directa fue de US\$1.500 millones (8% del PIB), tres veces los flujos acumulados de ese mismo tipo de capitales recibidos durante 1993-1994. El crédito real se estancó. Las tasas de interés subieron. Las elevadas tasas de interés incrementaron notablemente las obligaciones del servicio de la deuda de las empresas, lo que produjo una caída importante en el valor de éstas y de sus garantías. Los préstamos en mora pasaron de menos de 4,0% a finales de 1994 a 9,0% al término de 1996. Estalló una crisis bancaria de mediana intensidad. El crecimiento del PIB real se redujo, bajando de 6,0% en el segundo semestre de 1994 a 0,8% en el período comprendido entre julio de 1995 y junio de 1996.

El período posterior a la crisis de 1995 se caracterizó por el deterioro de los desequilibrios macroeconómicos. Aquel fue también un período de elevada inestabilidad política, de desaceleración de la actividad económica y de inacción en relación con las reformas necesarias en el sistema financiero. Según Jácome (2004), a pesar de un entorno externo favorable, los gobiernos ecuatorianos a duras penas salieron del paso en 1996 y 1997, sin resolver los problemas de fondo y mantuvieron la economía y el sistema financiero en un equilibrio inestable.

A partir de 1998 se produjo una nueva serie de choques exógenos que condujo a las crisis de finales de los años noventa. El fenómeno de El Niño se había hecho sentir al término de 1997, destruyendo cultivos agrícolas, lo que afectó negativamente los activos de varios bancos de la región costera. Los precios del petróleo cayeron a menos de US\$10 por barril. Pero, sin duda, el choque decisivo fue la súbita interrupción de los flujos de capital producida por la declaración rusa de moratoria parcial en agosto de 1998. La reversión de los flujos de capital a Ecuador fue impresionante. Los flujos netos de entrada de alrededor de US\$2.200 millones en 1998 se convirtieron en una salida neta de US\$1.300 millones en 1999, esto es, una reversión de US\$3.500 millones, equivalente a 20% del PIB de 1998 o a 56% del crédito al sector privado de ese año. El ajuste en la cuenta de capital también afectó a la cuenta corriente que pasó de un déficit de 11% del PIB en 1998 a un superávit del 6,9% del PIB en 1999, cuando el país se vio forzado a llevar a cabo una importante depreciación del tipo de cambio real.

La contracción ecuatoriana combinó tres crisis. La *crisis bancaria* comenzó en abril de 1998 con el traumático cierre de un banco pequeño. Adquirió impulso en agosto de 1998 cuando se cerró un banco de tamaño mediano después de que no pudo cumplir sus obligaciones y, posteriormente, cuando el banco más importante del sistema solicitó apoyo del Banco Central del Ecuador (BCE). La *crisis de la deuda* estalló en agosto de 1999, cuando Ecuador dejó de pagar sus bonos Brady como resultado lógico del creciente endeudamiento del sector público. La *crisis cambiaria* comenzó después de que, en febrero de 1999, se adoptara la decisión de dejar flotar el tipo de cambio con el propósito de limitar la pérdida de reservas internacionales. En las semanas siguientes, el tipo de cambio perdió el 30% de su valor. Con el tiempo, las diferentes dimensiones

5. Las tres crisis fueron: a) la guerra con Perú a principios de 1995; b) una prolongada sequía que ocasionó una importante crisis energética y c) la renuncia forzada del vicepresidente Dahik, a quien los participantes del mercado, en el país y en el exterior, consideraban el líder por excelencia de la reforma económica en el gobierno de Durán Ballén.

de las crisis se alimentaron mutuamente. Primero, los retiros masivos de depósitos de los bancos empujaron al BCE a proveer liquidez. La nueva liquidez le dio combustible al ataque contra la moneda, que se depreció en el contexto de la libre flotación. La devaluación nominal afectó de manera adversa a los balances de las empresas, erosionando la solvencia de los deudores y, en última instancia, la de los bancos. Estos efectos de la devaluación provocaron mayor necesidad de provisión de liquidez por parte del BCE, con lo cual se reinició la espiral devaluación-insolvencia. Finalmente se creó un círculo vicioso de depreciación de la moneda, insolvencia de las empresas, creciente insolvencia bancaria, retiros masivos de depósitos de los bancos, menor liquidez de los bancos y asistencia del banco central, la cual, a su vez, volvía a alimentar la especulación contra la moneda. El proceso no se detuvo de manera endógena sino como resultado de una decisión exógena (política y administrativa), a saber, el abandono del sucre como moneda nacional y la adopción formal del dólar.

Este breve resumen de la evolución macroeconómica de las tres últimas décadas anteriores a la dolarización resulta útil para identificar los patrones estructurales claves que determinan el desempeño macroeconómico de Ecuador. En primer lugar, un tema importante es la dependencia con respecto al petróleo. El aspecto positivo de esta dependencia es que los auges petroleros constituyen una fuente de expansión económica de corto plazo, de ahorros fiscales potenciales y de ingresos de divisas. El aspecto negativo es doble. El efecto más visible es que la economía resulta vulnerable a la volatilidad en el precio del petróleo. Un efecto adicional es la enfermedad holandesa resultante, que afecta negativamente la competitividad de los sectores de bienes transables distintos al petróleo. Un segundo tema importante es que el auge de los años setenta, impulsado por el petróleo, fue manejado en forma desacertada y ese hecho tuvo repercusiones de largo plazo que todavía se sienten. En vez de ahorrar el exceso de ingresos transitorio, éste se utilizó para financiar el consumo, la reducción de la tributación no petrolera y la expansión de la administración pública y las empresas estatales. La garantía petrolera se empleó para contraer un gran volumen de deuda, la cual se ha convertido actualmente en una carga heredada que está obstaculizando la conducción de la política económica. Un tercer tema es que, ante la liberalización financiera de principios de los años noventa y con el advenimiento de un mayor grado de movilidad del capital en la economía mundial, los años noventa trajeron nuevas fuentes de vulnerabilidad para la economía ecuatoriana. En particular, los flujos de capital privado pasaron a estar en capacidad de impulsar la inversión y el crecimiento, como lo hicieron en 1993-1994, pero también de sumergir a la economía en crisis y confusión, como ocurrió en 1998-1999. Un cuarto tema se relaciona con la exposición a los desastres naturales, que constituyen un factor adicional de vulnerabilidad y una amenaza al crecimiento económico y a la estabilización macroeconómica. Además, todos esos patrones se han desarrollado en el contexto de una economía política rentista, fragmentada y propensa a los conflictos, adversa al ajuste macroeconómico y a la disciplina fiscal y monetaria, cuyas características se analizarán más adelante.

El papel de la política fiscal en un marco de dolarización

La dolarización creó un nuevo marco para la actividad económica del sector privado y para la formulación de políticas del sector público. Existe toda una literatura sobre los costos y los beneficios económicos de la dolarización, la cual ha producido un consenso parcial sobre las virtudes y las limitaciones de este régimen cambiario, pero subsisten importantes diferencias de opinión y algunas de las cuestiones planteadas en el debate merecen una mayor investigación. El Recuadro 1.1

Recuadro 1.1: Costos y beneficios de la dolarización

Las ventajas de la dolarización

Una ventaja definitiva de la dolarización es que elimina el riesgo de una devaluación nominal del tipo de cambio de la moneda de un país. En otras palabras, desaparece el riesgo de una crisis cambiaria. La desaparición de este riesgo equivale a decir que se elimina un importante componente de la prima de riesgo país, con la consecuencia de que, *ceteris paribus*, las tasas de interés sobre los préstamos obtenidos en el exterior serán menores. Sin embargo, si bien desaparecerá la prima de interés atribuible al riesgo de devaluación, el riesgo soberano no desaparecerá y, en consecuencia, el riesgo total del país y, por lo tanto, la prima de riesgo de la tasa de interés continuará, con toda probabilidad, siendo mayor que cero. La ausencia de riesgo cambiario no aísla al país de las oscilaciones en la actitud de los actores del mercado frente a su política y/o sus perspectivas económicas. Además, en condiciones normales, los prestamistas extranjeros percibirán que el riesgo de que el país incumpla sus obligaciones es distinto de cero. La eliminación del riesgo cambiario permite que, *ceteris paribus*, tanto el gobierno como el sector privado obtengan préstamos a un costo inferior, con efectos positivos sobre los balances de los agentes privados y sobre las cuentas fiscales.

La dolarización también elimina un tipo de interrupción súbita de los flujos de capital: la que está motivada por el temor de una devaluación de la moneda nacional. Sin embargo, la dolarización no puede eliminar el riesgo de todas las crisis externas, ya que los inversionistas pueden retirarse como consecuencia de temores acerca de la sostenibilidad de la situación fiscal o de la solidez del sistema financiero. La eliminación del riesgo cambiario también hace desaparecer una importante fuente de vulnerabilidad para los sistemas financieros de los países de mercados emergentes y puede contribuir a crear un sistema financiero más sólido y más capaz de participar activamente en los mercados financieros internacionales.

La dolarización, entonces, facilita la integración al sistema financiero internacional. Por la misma razón, esta mayor integración tiene un costo: si las autoridades consideraran que es preciso aislar el sistema financiero interno con el fin, digamos, de mejorar su estabilidad, por ejemplo a través de la imposición de controles de capital, encontrarían que las medidas destinadas a aislar al sistema resultan difíciles de aplicar, ya que los agentes privados siempre podrían convertir sus activos a dólares en efectivo.

Otra ventaja de la dolarización es que existe una alta probabilidad de que el régimen inflacionario resultante se caracterice por tasas de inflación más bajas que las que prevalecerían en el marco de otros esquemas cambiarios alternativos. La razón es simple: en un régimen de dolarización no existe una autoridad monetaria interna que pueda expandir la cantidad de dinero, con lo que se elimina el principal factor inflacionario potencial. En realidad, esta es una promesa que la dolarización ecuatoriana está cumpliendo, ya que la tasa de inflación se redujo de 91,0% en 2000 a 1,9% en 2004.

La dolarización también facilita la integración comercial con el resto del mundo porque elimina el costo de transacción asociado con el tipo de cambio. En particular, en el caso ecuatoriano, la dolarización representa una obvia ventaja para lograr la integración comercial a través de un acuerdo comercial (bilateral o de otro tipo) con Estados Unidos.

Por último, la dolarización tiene el conocido efecto de disciplinar la política fiscal, en el sentido de que, en el nuevo régimen, el Banco Central no puede monetizar el déficit fiscal. Sin embargo, la dolarización no impide que operen otras causas de indisciplina fiscal. Por sí misma, la dolarización no puede, por ejemplo, impedir el endeudamiento excesivo para financiar déficits fiscales voluminosos. Es más, en la medida en que la dolarización dé por resultado una disminución de las tasas de interés, en esa medida incrementaría el incentivo para obtener préstamos en comparación con el que sería el comportamiento de la autoridad fiscal en el escenario alternativo de un país de mercado emergente que mantuviera su propia moneda. En un sentido similar, Chang (2000) también sostiene que, en arreglos cambiarios distintos a la dolarización, las variaciones en el tipo de cambio o en las tasas de interés pueden poner de manifiesto de inmediato una falta de disciplina fiscal. La dolarización elimina esos incentivos al permitir que el costo del derroche fiscal actual se traslade al futuro (en la forma, digamos, de mayores impuestos futuros).

(continúa)

Recuadro I.1: Costos y beneficios de la dolarización (Continuación)**Las desventajas de la dolarización**

Las desventajas de la dolarización que se citan con más frecuencia son:

- a) el sacrificio de una política monetaria independiente,
- b) la pérdida del prestamista de última instancia,
- c) el sacrificio del impuesto inflacionario y
- d) la pérdida de señoreaje.

Los defensores de la dolarización y sus opositores han debatido largamente estas cuestiones. Una inquietud fundamental es que el mecanismo de ajuste a un choque en el marco de dolarización tiene un rasgo particularmente preocupante: después de un choque negativo externo (digamos, una súbita interrupción de los flujos de capital), es necesaria la depreciación del tipo de cambio real para que la economía retorne a una situación de equilibrio. En una economía dolarizada, esta depreciación sólo se puede lograr mediante la deflación de los precios. Sin embargo, si los precios y los salarios internos son suficientemente inflexibles a la baja, puede resultar necesario un período prolongado de deflación para lograr el ajuste requerido. A este riesgo de deflación prolongada debe agregarse la cuestión conexa de la posibilidad de una deflación de la deuda: un colapso no anticipado en los precios puede conducir a quiebras de empresas, incluso si las empresas prestatarias son eficientes. En consecuencia, bajo el supuesto de que la quiebra es costosa, la deflación de deuda trae consigo una pérdida de eficiencia. Calvo (1999) afirma que la deflación de deuda constituye quizá la amenaza más seria para una economía dolarizada. Otra cuestión conexa, también inquietante, es que la dolarización no aísla a los sectores de bienes no transables respecto de las oscilaciones del tipo de cambio real. Aunque la dinámica es bastante diferente a la que se presenta en el caso de las economías no dolarizadas (en las que el tipo de cambio nominal se eleva súbitamente), en el contexto de la dolarización se producirá una presión al alza de los precios relativos de los bienes no transables una vez que los precios internos comienzan su proceso de ajuste después de un choque negativo.

resume los costos y los beneficios de la dolarización.⁶ A diferencia de la mayoría de las discusiones sobre el tema, el Recuadro examina el peculiar mecanismo de ajuste de una economía dolarizada en presencia de un choque externo negativo.

No debería caber duda acerca de que, cuando, como consecuencia de la decisión de dolarizar, se ha renunciado a las políticas monetarias y cambiarias, la política fiscal constituye la herramienta más importante de gestión macroeconómica y de que una sólida posición fiscal representa, por lo tanto, un requisito clave para la sostenibilidad de la dolarización y el mejor escudo frente a los choques negativos. Por otra parte, una agenda de política debe abordar ciertos desafíos claves de política en una economía dolarizada, por ejemplo, el riesgo de que el ajuste a los choques externos asuma la forma de una prolongada deflación y la carencia de un prestamista de última instancia para el sistema financiero. Sobre estas cuestiones caben dos recomendaciones generales:

- Existe una alta probabilidad de que el ajuste a los choques externos asuma la forma de una prolongada deflación. Para impedir esta situación, es necesario realizar reformas estructurales, las cuales deben introducir flexibilidad en los mercados de bienes y de factores pero, especialmente, en el mercado laboral. El logro de estas reformas requerirá un consenso social sobre la forma de cambiar los precios y los salarios en períodos de recesión.

6. Este análisis está basado principalmente en Calvo (1999), FMI (2000), Berg y Borenzstein (2000), y Antinolfi y Keister (2001).

- La falta de un prestamista de última instancia requiere fortalecer la gestión de la liquidez en el sistema financiero. Las propuestas de Powell (2002) constituyen un buen punto de partida. Este autor sugiere que la opción de centralizar la liquidez de que dispone el sistema financiero ecuatoriano tiene ventajas definidas. También propone mejorar las reglas y las operaciones de los mecanismos existentes de apoyo a la liquidez, incluyendo el Fondo de Liquidez, y que un nuevo mecanismo de liquidez contingente sea negociado con una institución extranjera.

Restricciones estructurales para la política fiscal

Ecuador entró en el siglo XXI sufriendo los efectos perjudiciales de tres décadas de políticas fiscales predominantemente equivocadas. Entre 1970 y 1999, el patrimonio neto del sector público experimentó una considerable contracción, lo que indica que, en gran medida, los ingresos provenientes del petróleo fueron consumidos en lugar de ser invertidos.⁷ Las estimaciones de la contracción del patrimonio neto real obtenidas en dos estudios separados⁸ oscilan entre el 32% y el 48%. El Gráfico 1.1 muestra las estimaciones diferentes de la trayectoria decreciente encontrada en los dos estudios. Esta erosión del patrimonio neto es equivalente a que Ecuador haya tenido que financiar su exceso de consumo mediante el agotamiento de un solo recurso. Además, no se trata solamente de que la riqueza petrolera no se invirtió. La situación es peor que eso: la riqueza petrolera se utilizó como garantía de un voluminoso endeudamiento. El endeudamiento externo fue el camino para financiar una larga sucesión de déficits fiscales desde 1975. En consecuencia, la deuda externa se duplicó entre 1970 y 1975 y luego se incrementó nueve veces entre 1975 y 1980. La deuda pública externa continuó aumentando constantemente durante los años ochenta⁹ y principios de los noventa y alcanzó un nivel sin precedentes de 87,3% del PIB en 1995. Durante el período 1996-1998, la razón deuda externa/PIB disminuyó a un nivel promedio de 66,9%, a consecuencia del acuerdo celebrado en 1994 con los bancos comerciales acreedores sobre la reducción de la deuda y del servicio de la deuda pero, con el advenimiento de la crisis de 1999 y con la caída estrepitosa del producto en ese año, el coeficiente de deuda externa se elevó a 98,3%, de lejos la carga de deuda más pesada entre las diez principales economías latinoamericanas en esa época (Beckerman 2002). Durante el período 1970-2000, el presupuesto recibió US\$23.000 millones nominales acumulados estimados en ingresos petroleros directos. No obstante, la deuda pública nunca dejó de crecer (Traa 2003).

Las estimaciones disponibles indican que, durante el período 2000-2002, hubo una pausa en la tendencia decreciente del patrimonio neto del sector público (Traa 2003, Fierro-Renoy y Naranjo 2003). Sin embargo, como probablemente se incremente la tasa de extracción de petróleo con el nuevo oleoducto de crudos pesados, el patrimonio neto del sector público podría recobrar su tendencia decreciente. La disminución se podría, incluso, producir a un ritmo más rápido que antes, conduciendo con el tiempo a la insolvencia del sector público, salvo que un desempeño fiscal disciplinado impida que dicha disminución ocurra. El hecho es que, con el nuevo oleoducto, las reservas restantes de petróleo pueden durar menos de 30 años.

7. El análisis del patrimonio neto del sector público se basa en Traa (2003) y Banco Mundial (2004).

8. Los estudios son Traa (2003) y Fierro-Renoy y Naranjo (2003).

9. Los datos sobre el crecimiento de la deuda externa en los años ochenta pueden encontrarse en Banco Mundial (1991).

Otros tres factores estructurales se deben añadir para obtener un panorama completo de la actual fragilidad fiscal en Ecuador. Tales factores son: en primer lugar, la elevada volatilidad de los ingresos causada por los choques externos; en segundo lugar, el carácter procíclico, la extrema rigidez, la baja calidad y la limitada transparencia del gasto y, por último, los graves problemas de liquidez del sector público que le impiden mantenerse al día en el pago de la deuda pública.

Los choques exógenos relevantes son bien conocidos. En primer lugar, la economía ecuatoriana está expuesta a la volatilidad de los ingresos provenientes de la exportación de petróleo. En segundo lugar, también está expuesta a otras fuentes de choques económicos externos, entre los que destacan los asociados con los flujos de capital privado. En tercer lugar, diversas fuerzas de la naturaleza han constituido otra fuente permanente de contingencias para la economía ecuatoriana. Como se señala en Beckerman (2002), el país es propenso a terremotos, erupciones volcánicas, deslizamientos de tierras, el fenómeno de El Niño y prolongados períodos de sequías o de lluvias excesivas.¹⁰

También son bien conocidas las formas en que los diferentes choques exógenos aumentan (o alivian) las restricciones a la política fiscal. En Ecuador, la volatilidad de los precios del petróleo en el mercado internacional se traduce en volatilidad de los ingresos fiscales provenientes del petróleo. Los choques financieros externos, a través de sus efectos sobre la demanda agregada, el ingreso agregado y la salud del sistema financiero producen un efecto sobre el desempeño fiscal. Por ejemplo, la entrada de capitales estimula la demanda agregada y el producto, y esto se puede traducir en mayor ingreso impositivo no petrolero. Las salidas de capitales, en contraste, pueden lanzar a la economía a una recesión y en consecuencia conducir a una caída de los ingresos impositivos no petroleros. Además, pueden aumentar los pasivos contingentes del gobierno asociados con el costo fiscal de las crisis financieras y este efecto puede ser incluso peor. Para mencionar otro

Gráfico I.1: Patrimonio neto total del sector público (índice basado en US\$ de 2001)



Fuente: Banco Mundial (2004a).

10. Beckerman (2002) señala que mientras otros países enfrentan riesgos constantes derivados de fenómenos naturales, si se hiciera una lista de las economías del mundo de acuerdo con la frecuencia y la diversidad de sus desastres naturales, “Ecuador seguramente figuraría en un lugar relativamente prominente” (p. 25).

Recuadro 1.2: La economía política ecuatoriana

El régimen de economía política se moldeó a principios de los años setenta bajo las poderosas influencias formativas derivadas del auge petrolero. Surgió como respuesta a las cuestiones claves de qué hacer con, y cómo distribuir, las (entonces) recién descubiertas rentas petroleras.

La estructura social

Los principales actores sociales en el régimen de economía política que ha prevalecido después del descubrimiento del petróleo han sido:

- a) la élite, cuya espina dorsal es un reducido número de grupos económicos poderosos propietarios de conglomerados empresariales bastante diversificados que operan tanto en los sectores financieros como en los no financieros de la economía. Algunos de esos grupos tienen un carácter familiar (De la Torre et al. 2001);
- b) las poderosas fuerzas armadas, que, como institución, tienen participación en los ingresos petroleros y son propietarias de varias empresas estatales;
- c) los sindicatos, en particular los del sector público, que tradicionalmente han podido movilizar a sus miembros para ejercer presión sobre los gobiernos y los políticos;
- d) la clase media (constituida por profesionales, pequeños empresarios, comerciantes y burócratas);
- e) el movimiento indígena, que surgió como fuerza social y política en los años noventa; y
- f) los pobres no indígenas mayormente están integrados al sistema político como receptores pasivos de servicios (y a veces también de bienes) que son provistos a través de redes clientelares y un sistema de patronazgo.

La naturaleza conflictiva de las relaciones sociales

El sistema político ha sido acertadamente caracterizado por Eifert, Gelb y Tallroth (2002) como una democracia faccional. Desde el punto de vista de estos autores, las democracias faccionales exportadoras de petróleo tienen varios rasgos que las distinguen de las democracias maduras. En primer lugar, la distribución del ingreso es desigual y resulta difícil alcanzar el consenso social. En segundo lugar, el Estado tiende a verse captado por intereses políticamente poderosos vinculados de manera directa al gasto público, como las élites burocráticas y políticas, los sindicatos del sector público y las fuerzas armadas. El incentivo impulsor es la competencia por las rentas provenientes del petróleo. Cada grupo social pretende maximizar su participación en esas rentas. Los diversos grupos de interés predatorios pueden ser más fuertes y más continuos que los gobiernos y los partidos políticos y procuran afirmar sus derechos a las rentas petroleras mediante dispositivos tales como la preasignación de ingresos públicos.

Los conflictos alrededor de la distribución de las rentas petroleras se entretujieron con las divisiones regionales, étnicas y sociales ya existentes en la sociedad ecuatoriana. Entre ellas, destaca la tradicional y arraigada división entre las clases dominantes de la Costa, orientada al comercio, y las de la Sierra, de orientación agraria (Gelb y Marshall-Silva 1988). Es un hecho bien conocido que las diferencias socioeconómicas y las rivalidades entre las dos regiones dominantes explican, en gran medida, la historia de las amargas luchas intestinas y la inestabilidad política de Ecuador. No resulta sorprendente que, cuando se produjo el auge petrolero de los años setenta, la rivalidad interregional se entretujó rápidamente, en formas complejas, con las disputas sobre el uso de las rentas petroleras y, por lo tanto, debe ser considerada como un elemento integral del régimen de economía política prevaleciente. La otra división importante que desempeña un papel medular en la economía política ecuatoriana deriva de la exclusión social a la que han estado sujetas las poblaciones indígenas y afrodescendientes (Banco Mundial 2004b). Esta exclusión social —un persistente legado del período colonial— ha constituido una característica secular de la sociedad ecuatoriana que puede observarse en las enormes brechas entre el ingreso y los indicadores sociales de estas poblaciones, por una parte, y los de las poblaciones mestiza y blanca, por la otra.

El papel económico del Estado

Durante el auge petrolero de los años setenta se adoptó la decisión de asignar los derechos de propiedad sobre los recursos petroleros al Estado ecuatoriano. En virtud de esta decisión, el Estado se convirtió en el administrador de las rentas petroleras

(continúa)

Recuadro 1.2: La economía política ecuatoriana (Continuación)

y en la arena crucial donde se libra la lucha por la distribución de las rentas provenientes del petróleo y donde se adoptan las decisiones institucionales y de política en esta materia. En consonancia, con este nuevo papel, el gobierno se convirtió en el proveedor de los bienes y servicios que se vendían a niveles subsidiados, en la entidad encargada de rescatar a las empresas privadas en dificultades, en el proveedor de crédito subsidiado al sector privado, en el empleador de última (y a veces de primera) instancia y en constructor de infraestructura (Banco Mundial 1993).

Este régimen de economía política es el caldo de cultivo para una gobernabilidad y unas instituciones débiles

Los gobiernos ecuatorianos son inestables, como lo muestra, por ejemplo, el hecho de que entre 1995 y 1998 haya habido cinco presidentes (Jácome 2004); la relación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso es muy conflictiva (Jones 1995, Mainwaring y Shugart 1997, Mejía-Acosta 1999); el sistema de partidos políticos está muy fragmentado (Coppedge 1998); existe un divorcio electoral crónico entre los partidos y los votantes (Conaghan 1994, 1995); numerosos actores pueden ejercer un poder de veto sobre las decisiones gubernamentales (Pachano, Araújo, Mejía Acosta, Pérez-Liñán y Saiegh 2004) y los grupos que lo ejercen con recursos de última instancia (en la forma, digamos, de protestas populares o de apelación a decisiones judiciales) tienen la posibilidad de bloquear la puesta en práctica de las políticas (Pachano et al. 2004). Además, la fragmentación de los partidos políticos ha producido una crisis de representación. Varios grupos sociales consideran que no están adecuadamente representados por los partidos políticos existentes. En consecuencia, las demandas sociales y económicas se canalizan, en una medida importante, a través de las organizaciones sociales (Jácome 2004), en vez de hacerlo a través de los partidos políticos, como ocurre en las democracias maduras.

Esta situación no puede menos que alimentar *instituciones débiles*. Mientras la institución presidencial tiene numerosas atribuciones legislativas —incluyendo la posibilidad de introducir legislación de trámite acelerado en materia económica (las leyes definidas como urgentes por el Presidente se convierten en ley si el Congreso no actúa en el término de 30 días)— y significativas atribuciones de veto,* los presidentes han visto estas ventajas contrarrestadas por el hecho de que, como consecuencia de la fragmentación de los partidos políticos, han contado con escaso apoyo en la legislatura. En promedio, desde 1979, el partido del presidente ha controlado sólo el 26% de los escaños en el Congreso y, en ese periodo, ningún presidente ha disfrutado de mayoría partidaria.

En ese contexto, la *eficacia de la administración pública* se ve severamente perjudicada. Además de las deficiencias endémicas de la administración pública, los ministerios del gobierno central se ven aún más debilitados por la corta duración de los ministros en sus cargos, hecho común en los gobiernos cuya base política de apoyo es con frecuencia bastante reducida y que hace a los ministros vulnerables a presiones externas para que renuncien, situación que se complica por el uso de la censura parlamentaria como arma política por parte de los partidos opositores en la legislatura. La rotación de funcionarios de alto nivel ha sido bastante alta. Entre 1979 y 1998, los ministros de economía y finanzas han durado en su cargo un promedio de 336 días. Por otra parte, en el mismo periodo, el 22% de todos los miembros del gabinete fue objeto de un voto de confianza en el Congreso y el 10% fue, en efecto, censurado (Pachano et al. 2004). Sin embargo, la situación no ha mejorado después de la dolarización. Entre febrero de 2000 y marzo de 2003, el país tuvo seis ministros de economía y finanzas que permanecieron en su cargo apenas siete meses en promedio. La elevada inestabilidad en el gabinete y en los principales organismos tiene un efecto negativo sobre la capacidad de formulación de políticas del Poder Ejecutivo.

En cuanto al Congreso, además de ser conocido por la debilidad de las alianzas y coaliciones, con frecuencia carece de la capacidad técnica y del apoyo de personal necesarios para abordar en forma responsable las cuestiones técnicas implicadas en la tarea de legislar sobre los asuntos económicos y sociales del país.

* Un veto presidencial parcial sólo puede ser dejado sin efecto por el Congreso con una mayoría de las dos terceras partes de sus miembros y en el término de 30 días. Si el Presidente veta la ley en su totalidad, el Congreso no puede tratar la ley en cuestión por un año (Pachano et al. 2004).

ejemplo, los choques que afectan las tasas de interés internacionales pueden incrementar el costo del servicio de la deuda externa, como ocurrió a principios de los años ochenta. Por último, los desastres naturales tienen el doble efecto de reducir los ingresos tributarios (a través de su efecto sobre el producto) y de provocar mayor gasto (para enfrentar la emergencia).

La fragilidad fiscal de Ecuador frente a los choques reside en el régimen de economía política que impide que el país adopte las medidas de ajuste adecuadas para contrarrestarlos. En el Recuadro 1.2 se pone de relieve el carácter conflictivo de este régimen, las enormes dificultades que enfrentan los actores nacionales para llegar al consenso, la marcada competencia por las rentas provenientes del petróleo, el papel del Estado en una sociedad en busca de rentas y la consiguiente debilidad de la gobernabilidad.

Existe una relación interna entre el régimen de economía política prevaleciente y ciertas instituciones y prácticas profundamente arraigadas que moldean la conducción de la política fiscal. A lo largo de las últimas tres décadas, la conexión interna entre el régimen político-económico y la política fiscal se ha hecho visible en cuatro características sistémicas de la política fiscal y de las finanzas públicas:

- El tamaño del gobierno y su papel de productor y proveedor de bienes y servicios no públicos, con frecuencia a precios subsidiados.
- La existencia de un conjunto de gastos tributarios, cuya función es canalizar hacia el sector privado ingresos públicos (potenciales). Los principales mecanismos de esta canalización de rentas han sido la reducción de la carga tributaria sobre las actividades económicas no petroleras y la adopción y el mantenimiento de subsidios al consumo.
- El hecho de que los incentivos de los responsables de la formulación de políticas tienden a estar sesgados hacia un horizonte de corto plazo. En particular, con frecuencia se rechaza un comportamiento orientado al ahorro y los incentivos están sesgados hacia un gasto más alto. Esta es una forma obvia de acomodar las presiones de los grupos de intereses, manteniendo clientelas políticas y alimentando las redes de prebendas políticas. La falta de un horizonte de largo plazo hace que la política pública en general, y la política fiscal en particular, sean muy sensibles a los diversos choques políticos que se producen en la esfera pública. Esta sensibilidad explica por qué a los gobiernos ecuatorianos les resulta tan difícil perseverar en los esfuerzos de ajuste fiscal, ya que las medidas tendientes a reducir los gastos generan presiones políticas y sociales que, incluso, pueden tomar la forma de desórdenes y huelgas generales.
- La profundamente defectuosa institución de la preasignación de fondos. A falta de consenso sobre un conjunto de reglas relacionadas con la asignación presupuestaria, ciertos grupos han intentado “asegurar” su derecho a los recursos públicos. Más de 50 disposiciones legales determinan que ciertos porcentajes preestablecidos de determinados impuestos, o de los ingresos provenientes del petróleo, deben canalizarse a ciertos niveles de gobierno, organismos, instituciones públicas o programas. Como se señala en la Revisión del Gasto Público de Ecuador realizada en 1993, la preasignación de grandes proporciones de ingresos públicos ha constituido una característica de la política fiscal del país desde los años setenta (Banco Mundial 1993). La justificación de este enfoque era que salvaguardaría las asignaciones para determinados programas, protegiéndolos de medidas de política discrecionales. Pero la expansión abusiva de esta práctica sólo contribuyó a establecer derechos que, con el tiempo, obstaculizaron los esfuerzos del gobierno para ajustarse a la cambiante realidad macroeconómica y fiscal (*ibid.*). Esto ha sucedido así por cuanto las

preasignaciones terminan creando una situación en la que las asignaciones presupuestarias son arbitrarias y automáticas y, además, dificultan la revisión y la revaluación necesarias de las prioridades cuando la situación cambia o cuando surge una crisis presupuestaria. A lo largo de este informe se evalúan cuidadosamente las preasignaciones.

Un buen ejemplo de la relación interna que existe entre el régimen de economía política prevaleciente y la política fiscal es la forma en que los auges petroleros han hecho posible que los gobiernos ecuatorianos reduzcan los impuestos no petroleros, principalmente a través de exenciones tributarias. Mientras que los ingresos provenientes del petróleo pasaron de 3,9% del PIB en 1973 a 9,3% del PIB en 1982, los ingresos provenientes de los impuestos a las actividades no petroleras bajaron de 17,9% del PIB a 10,5% (Banco Mundial 1984). La disminución se mantuvo durante los años ochenta y, para 1988, los ingresos provenientes de los impuestos no petroleros habían alcanzado un valor mínimo de 9,0% del PIB (Banco Mundial 1991). La creación del Servicio de Rentas Internas en 1997 produjo una notable recuperación de los ingresos provenientes de los impuestos no petroleros. Sin embargo, los avances realizados en materia de impuestos a las actividades no petroleras son incompletos y frágiles. Todavía subsisten varias exenciones impositivas. Algunos grupos de interés dentro del régimen de economía política se resisten a la idea de incrementar los impuestos no petroleros. La confrontación entre los reformadores y los grupos de interés que se resisten a la reforma tributaria es permanente en el Congreso. El sector empresarial continúa presionando en favor de concesiones tributarias (FMI 2003b).

Página en blanco a propósito

Capítulo 2

Tendencias y desafíos fiscales

A mediados de 2004, la situación fiscal de Ecuador parecía paradójica. Por una parte, los precios del petróleo y los ingresos fiscales petroleros eran elevados. Por la otra, las autoridades fiscales abogaban por la austeridad (y la practicaban) reiterando su compromiso en favor de un superávit primario de 5,0% del PIB y habían iniciado negociaciones sobre un posible acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Detrás de esta aparente paradoja se ocultaba una situación fiscal parcialmente mejorada, pero aún frágil, que resultaba de una larga acumulación de profundas vulnerabilidades y debilidades estructurales. En este capítulo se analiza la situación fiscal en siete secciones. La primera se refiere a la volatilidad de las variables fiscales; en la segunda se compara el desempeño fiscal de Ecuador en los períodos anterior y posterior a la dolarización; luego se explora la gestión de los ingresos; a continuación se analizan las tendencias del gasto y la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal como una forma de allanar el camino a las recomendaciones de política; luego se examinan las cuestiones relacionadas con la sostenibilidad fiscal y por último se presentan recomendaciones sobre la política fiscal.

Volatilidad de las variables fiscales

Si bien en el marco de la dolarización el producto ha sido menos volátil, la mayoría de las variables fiscales –por ejemplo, los ingresos petroleros, los ingresos no petroleros, el gasto corriente y el gasto de capital– han sido más volátiles (Cuadro 2.1). La desviación estándar del crecimiento del PIB real bajó de 3,98 durante el período 1994-1999 a 1,16 durante 2000-2003. Los ingresos provenientes del petróleo han sido más volátiles que los gastos corrientes. La volatilidad de los gastos variables también se ha incrementado, en particular la de los salarios y la de los pagos por intereses y, en menor medida, la de los gastos de capital.

El desempeño fiscal antes y después de la dolarización

Las políticas más disciplinadas implantadas en el período posterior a la dolarización han producido una decidida mejoría en el desempeño fiscal, pero la situación fiscal continúa siendo frágil y requiere mayor consolidación. El balance primario y el balance global mejoraron claramente durante 2000-2003 en comparación con el período 1995-1999 (Gráfico 2.1). El balance global pasó de un *déficit* promedio de 3,2% del PIB en el período anterior a la dolarización a un *superávit* promedio de 1,0% en el período posterior a la dolarización, un cambio de 4,2 puntos porcentuales del PIB. El incremento en el balance primario fue más o menos equivalente: de un promedio de 1,4% del PIB en el período 1995-1999 a un promedio de 5,5% del PIB en 2000-2003. No obstante, es necesario hacer una advertencia importante.

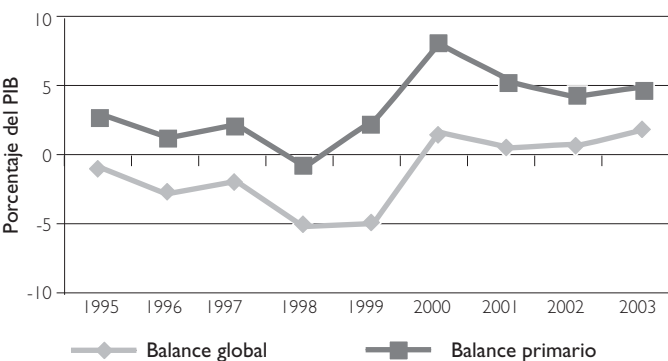
Cuadro 2.1: Volatilidad de las variables del sector público no financiero, 1993-2003

	Desviaciones estándar	
	1993-1999	2000-2003
Ingresos totales	1,94	1,16
<i>Petroleros</i>	1,32	1,56
<i>No petroleros</i>	0,63	1,74
De los cuales IVA	0,26	0,61
Gastos totales	1,38	0,87
<i>Gastos corrientes</i>	1,10	1,34
Intereses	1,19	1,58
Salarios	0,43	1,68
Bienes y servicios	0,41	0,56
<i>Gastos de capital</i>	0,6	0,81
Formación de capital fijo	0,44	0,38
Gobierno central	0,67	0,28
Gobiernos municipales	0,25	0,17
Balance global	1,99	0,63
Balance primario	1,54	1,71
PIB	3,98	1,16

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

La mejoría fiscal refleja, en parte, más el aumento de los ingresos petroleros que un esfuerzo por reducir los gastos. Los ingresos no petroleros se incrementaron de un promedio de 20,6% del PIB en 1995-1999 a un promedio de 25,2% del PIB en 2000-2003. Durante el mismo período, el gasto promedio total del sector público no financiero (SPNF) se incrementó 0,8% del PIB, contrarrestando en parte los mayores ingresos (Cuadro A1, Apéndice estadístico).

Gráfico 2.1: Balances del sector público no financiero



Fuente: Banco Central del Ecuador.

Las estimaciones del balance fiscal estructural confirman la mejoría de la posición fiscal en 2000-2003.¹ El Cuadro 2.2 muestra cómo evolucionaron el balance primario nominal, el balance primario estructural, la posición fiscal y el impulso fiscal entre 1990 y 2003 (en el Anexo A figura un análisis detallado). La posición fiscal promedio durante 2000-2003 es un superávit de 0,8% del PIB, en contraste con la posición fiscal promedio durante 1990-1999, que fue un déficit de 0,2% del PIB. Las estimaciones del impulso fiscal también muestran un desempeño fiscal mejorado: en 2000 se observó un fuerte impulso contraccionista de 3,1% del PIB, seguido, sin embargo, por un impulso expansionista de 1,5% del PIB en 2001. En 2002 y 2003, los impulsos fiscales fueron nuevamente positivos (contraccionistas).

Varios elementos refuerzan las perspectivas para la continuación de la reforma fiscal y del ajuste fiscal, pero los factores institucionales y de economía política todavía constituyen importantes obstáculos para la estabilización fiscal. Tres elementos señalan una situación fiscal estructuralmente fortalecida en el mediano y largo plazo. En primer lugar, el nuevo marco institucional proporcionado por la dolarización crea un sesgo estructural en favor de la disciplina fiscal, ya

Cuadro 2.2: Ecuador: balance fiscal observado, balance fiscal estructural, posición fiscal e impulso fiscal, 1990-2003 (en % del PIB)

	Superávit primario de SPNF		Posición fiscal	Impulso fiscal
	Observado	Estructural		
1990	6,8	5,8	+1,0	
1991	5,2	5,6	-0,4	-1,4
1992	3,5	3,5	0,0	+0,4
1993	4,1	5,0	-0,9	-0,9
1994	4,1	4,5	-0,4	+0,5
1995	2,9	3,1	-0,4	+0,2
1996	1,3	0,9	+0,5	+0,7
1997	2,1	1,7	+0,4	-0,1
1998	-0,6	-0,2	-0,3	-0,7
1999	3,2	4,8	-1,6	-1,3
2000	8,1	6,6	+1,5	+3,1
2001	5,1	5,1	0,0	-1,5
2002	4,2	3,7	+0,5	+0,5
2003	4,7	3,4	+1,3	+0,8

Fuente: Anexo A.

1. El balance estructural es una medida del balance fiscal, que tiene la virtud de ser independiente de la particular posición de la economía en el ciclo económico en un momento determinado. Con base en el balance estructural, la posición fiscal en un momento determinado se define como la diferencia entre el balance fiscal observado y el balance estructural. Cuando se elige el enfoque del balance estructural, otro concepto clave que debe tenerse en cuenta es el impulso fiscal, definido como el cambio en la posición fiscal de un año al siguiente. Si la posición fiscal permanece sin cambios, se dice que el gobierno ha mantenido neutral la política fiscal (el impulso fiscal es cero). Una posición fiscal positiva significa que las autoridades están impartiendo un impulso contraccionista a la demanda agregada. Una posición fiscal negativa significa que las autoridades imparten un impulso expansionista a la demanda agregada.

que impide la monetización de los déficits fiscales.² En segundo lugar, la sanción de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal y la creación del Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento (FEIREP) fortalecieron considerablemente el marco institucional para la disciplina fiscal. En tercer lugar, se está forjando un cambio estructural a favor de un incremento permanente de los ingresos tributarios no petroleros, como se mostrará en breve. Estos avances constituyen la clara expresión de la existencia, en la economía política, de fuerzas favorables a la reforma comprometidas en un importante intento de mediano y largo plazo que busca corregir los efectos acumulados de la crónica falta de disciplina anterior y sentar las bases para las instituciones fiscales y las políticas fiscales que la dolarización exige si ésta va a ser sostenible. La profundidad de la crisis de 1998-1999 abrió una ventana de oportunidad para la reforma. Sin embargo, el ajuste estructural de mediano plazo sigue siendo resistido por una serie de fuerzas que, en el mejor de los casos, se muestran sospechosas de la disciplina fiscal y, en el peor, se oponen decididamente a ella. Por esta razón, el adelanto experimentado hasta ahora es frágil y la oportunidad de la reforma es vulnerable a la contingencia de alianzas políticas inciertas.

Desafíos de la gestión de los ingresos

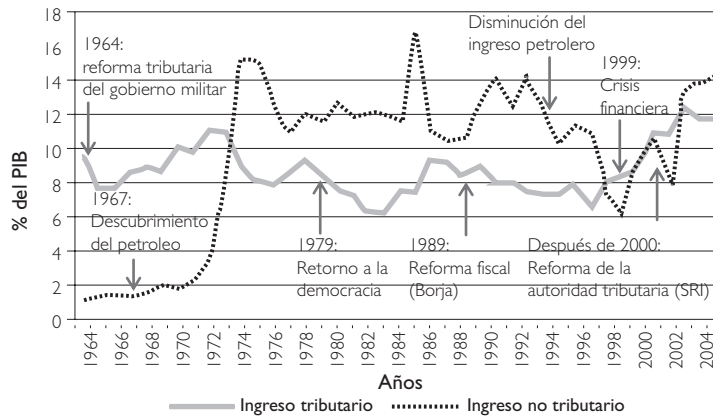
Los ingresos tributarios no petroleros han mejorado recientemente.³ Durante las últimas tres décadas, una característica importante de la economía política ecuatoriana dominada por el petróleo ha sido la reducida carga de la tributación sobre las actividades económicas no petroleras. Los considerables incrementos de los ingresos petroleros del sector público experimentados en los años setenta hicieron posible que los gobiernos redujeran los impuestos no petroleros, sobre todo a través de descuentos y exenciones tributarias. Como se observa en el Gráfico 2.2, los ingresos tributarios no petroleros disminuyeron entre 1974 y 1984, se recuperaron parcialmente entre 1986 y 1989 (debido, entre otras cosas, a la reforma fiscal del presidente Borja) y volvieron a decrecer entre 1990 y 1996. La creación del Servicio de Rentas Internas (SRI) como entidad independiente y su fortalecimiento a finales de los años noventa provocó una significativa recuperación de los ingresos tributarios no petroleros. Los ingresos tributarios recaudados por el SRI pasaron de 8,0% del PIB en 1997 a 11,3% en 2002 (véase el Cuadro 2.3). Después de la dolarización, los responsables de la formulación de políticas encontraron un incentivo real para aumentar la eficiencia de la recaudación tributaria. Se confirió al SRI la autonomía administrativa para simplificar procedimientos, imponer y aplicar sanciones y trabajar con los contribuyentes. Como consecuencia de estas medidas, el gobierno ha mejorado su situación fiscal. El SRI también está respaldando la modernización de la administración aduanera, aunque menos con el objetivo de aumentar los ingresos que con el de facilitar el comercio internacional y la competitividad.

Ecuador no tiene un problema de bajos ingresos fiscales pero hay obstáculos al incremento de los ingresos. El gobierno debería abordar tres deficiencias en el sistema tributario que están restringiendo la posibilidad de incrementar los ingresos: a) la proliferación de impuestos, con la consiguiente fragmentación del sistema tributario; b) el número y el alcance de las exenciones tributarias, que reducen la base tributaria y c) el grado notable en que se han extendido las preasignaciones.

2. Sin embargo, en la medida en que elimina el riesgo cambiario de la deuda externa, también crea incentivos en favor de aquella forma particular de indisciplina fiscal cuyo contenido es un excesivo endeudamiento del sector público (véase Melo 2003).

3. Estas secciones se basan en gran medida en Schenone (2003, pp. 43-63).

Gráfico 2.2: Ingresos fiscales petroleros, ingresos tributarios no petroleros del gobierno central (como % del PIB) y esfuerzos importantes de reforma tributaria, 1964-2004



Nota: "Ingresos tributarios" son los ingresos no petroleros; "Ingresos no tributarios" son los ingresos fiscales petroleros.

Fuente: Cálculos del personal técnico del Banco Mundial, con base en datos del Banco Central de Ecuador (2003). Los valores correspondientes a 2004 son estimaciones.

Cuadro 2.3: Ingresos totales del sector público no financiero (SPNF) y del gobierno central, 1995-2003 (como % del PIB)

Ingreso del gobierno central									
Ingreso tributario									
Dentro del SRI									
Año	SPNF	Total	Ingreso petróleo	Fuera del SRI	Total	Impuesto sobre la renta de las personas	IVA	Impuesto a los consumos especiales (ICE)	Otros impuestos
1995	22,8	15,5	5,9	1,8	7,1	1,7	3,1	0,4	0,1
1996	21,9	15,1	7,0	1,3	6,6	1,6	3,0	0,5	0,3
1997	19,9	14,6	5,1	2,0	8,0	1,7	3,3	0,6	0,4
1998	17,3	13,9	3,8	2,7	8,6	1,5	3,6	0,5	0,2
1999	21,1	16,1	6,0	2,0	8,9	0,7	3,3	0,4	2,5
2000	25,9	20,4	8,8	1,4	10,2	1,8	5,2	0,5	1,2
2001	23,5	18,3	6,1	1,7	11,3	2,2	6,4	0,7	0,3
2002	25,8	18,8	5,6	1,7	11,3	2,2	6,3	0,9	0,2
2003	25,7	17,8	5,8	1,4	10,4	2,2	5,9	0,7	0,2

Fuente: SRI (2004).

Una estructura tributaria fragmentada

La fragmentación constituye una deficiencia central de la estructura tributaria de Ecuador. La proliferación de impuestos sigue constituyendo un importante obstáculo para la recaudación y para la administración. En la actualidad existen más de 80 impuestos (Cuadro 2.4) pero, desde el punto de vista de su potencial para recaudar ingresos, la mayoría son irrelevantes. Cinco impuestos, a saber: el impuesto al valor agregado (IVA), el impuesto sobre la renta de las personas (ISR), el impuesto a los consumos especiales (ICE), los aranceles aduaneros y el impuesto sobre los vehículos generan más del 75% de los ingresos tributarios. El gobierno central no perdería muchos ingresos eliminando los impuestos insignificantes que entre los contribuyentes desalientan el pago y para las autoridades tributarias implican un costo administrativo innecesariamente elevado y socavan la supervisión.

El SRI ha introducido varias mejoras significativas en la administración tributaria. Se creó el Registro Único de Contribuyentes (RUC), con 1,1 millón de inscritos (80% particulares y 20% entidades legales). Este registro permite al SRI imponer sanciones a los contribuyentes morosos, quienes, en el pasado, podían simplemente pasarse de una oficina regional a otra para eludir las sanciones. En el marco del nuevo registro ya no pueden hacerlo. El SRI también está utilizando información de terceros para incrementar el cumplimiento. Durante 2001 y 2002, las verificaciones cruzadas permitieron detectar alrededor de 100.000 personas no registradas en el RUC.⁴ A consecuencia de estas medidas, en 2001-2003, los indicadores de la administración tributaria mostraron niveles satisfactorios, como se puede ver en el Cuadro 2.5.

Las exenciones y la erosión de la base tributaria

En Ecuador, la base tributaria se ve constantemente erosionada por las exenciones. Los esfuerzos de las autoridades tributarias por reducir las exenciones se ven permanentemente contrarrestados por nuevas exenciones. Entre 1999 y el primer semestre de 2001, las autoridades redujeron las exenciones, en particular en el caso del IVA.⁵ Desde entonces, y en menos de un año, se han creado (o se han intentado crear) otras nuevas, relacionadas no sólo con el IVA, sino también con el impuesto sobre la renta de las personas. Las exenciones implican una significativa pérdida de ingresos para el gobierno central y reducen el espacio fiscal. Los cálculos de las exenciones tributarias del IVA interno (es decir, excluido el IVA sobre las importaciones) indican que, en 2001, el costo tributario fue aproximadamente de US\$237 millones, o sea el 1,1% del PIB (Capítulo 4).

Las preasignaciones: reducción de la flexibilidad presupuestaria

Históricamente, las preasignaciones han sido una característica del sistema tributario ecuatoriano. En ciertas circunstancias, las preasignaciones pueden ser apropiadas: pueden, por ejemplo,

4. El hecho de que las empresas y las entidades públicas estén sujetas al IVA ofrece excelentes oportunidades de verificación cruzada porque, cuando esas entidades solicitan el reembolso de créditos del IVA, automáticamente revelan su identidad a sus proveedores. Como consecuencia del gran volumen de compras efectuadas por el Estado, el volumen de la información sujeta a verificación cruzada también es muy elevado.

5. La exención del impuesto sobre la renta de las personas se eliminó para los ingresos provenientes de títulos y acciones emitidos por el gobierno en el caso del sector financiero, de cooperativas y sociedades mutuales (excepto las establecidas por agricultores y personas indígenas oficialmente reconocidas) y de actividades de promoción del desarrollo (dirigida principalmente al turismo y a las actividades industriales). Además, la lista de rubros sujetos al IVA fue reemplazada por una de servicios exentos del IVA (fundamentalmente, alquiler de viviendas y servicios financieros), lo que, en consecuencia, deja a todos los demás servicios sujetos al IVA.

Cuadro 2.4: Estructura del sistema tributario

Tipo de impuestos	Número impuestos	Beneficiarios			
		Gobierno central	Municipalidades	Consejos provinciales	Otros
Impuestos sobre la renta y a las ganancias de capital	5	3	1	1	
Impuesto sobre la nómina	1			1	
Impuesto sobre la propiedad y el patrimonio neto	26	1	11	2	12
Impuesto sobre las transferencias de bienes raíces	24		8	2	14
Impuestos sobre los activos financieros	6	1			5
Impuestos sobre las ventas de bienes y servicios	17	7	3		7
IVA	1	1			
ICE	7	6			1
Telecomunicaciones	1				1
Electricidad	4				4
Entretenimientos públicos	3				1
Apuestas	1		2		
Impuestos sobre el comercio exterior	1	1			
Impuestos varios	4	2	1	1	
Totales	101	22	26	7	45

Nota: La categoría "Otros" está integrada por diversidad de instituciones entre las cuales se encuentran el Consejo de Beneficencia de Guayaquil, la Universidad Estatal de Guayaquil, la Comisión de Tránsito de Guayas, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, la Fundación Osvaldo Looz, la Compañía de Agua Potable, la Promoción Nacional para el Desarrollo de los Deportes, la Superintendencia de Empresas, la Superintendencia de Bancos, la Corporación Ecuatoriana de Turismo y el Fondo Nacional de la Niñez.

Fuente: SRI.

establecer un financiamiento estable para programas o servicios favorecidos y también incrementar el cumplimiento de los contribuyentes al vincular los impuestos con los beneficios. En los años setenta se adoptó esta práctica con la justificación de que salvaguardaría las asignaciones para ciertos programas, protegiéndolos de cambios arbitrarios y discrecionales. Pero la expansión de esta práctica contribuyó a que arraigara el sentimiento de que las preasignaciones son derechos establecidos, lo que, con el tiempo, vino a obstaculizar los esfuerzos del gobierno por ajustarse a la cambiante realidad macroeconómica y fiscal. Cuando las preasignaciones se convierten en un fenómeno ampliamente difundido, limitan la flexibilidad del gobierno para formular y ejecutar el presupuesto en respuesta a un cambio en las prioridades públicas, socavan la posibilidad de canalizar fondos a áreas de mayor productividad, promueven un uso ineficiente y posiblemente también no equitativo de los recursos tributarios y reducen el espacio fiscal. En Ecuador han sido una forma de aplacar fuertes élites locales y equilibrar los intereses políticos de diferentes regiones. En 2001 había 32 preasignaciones de los recursos tributarios y 25 de los recursos petroleros, estando estos preasignados en su totalidad. La Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal abolió las preasignaciones (Artículo 22), pero éstas siguen siendo una práctica común en el sistema fiscal del país.

Cuadro 2.5: Indicadores seleccionados de la administración tributaria, 2001-2003
(en %)

	2001	2002	2003
Deuda recaudada <i>versus</i> deuda pendiente	23,0	41,0	n.d
Recaudaciones forzadas <i>versus</i> recaudaciones en administración	1,7	2,8	5,7
Contribuyentes que no declaran nada <i>versus</i> contribuyentes que declaran ganancias	47,2	41,4	43,5
Contribuyentes que declaran <i>versus</i> contribuyentes que deberían declarar	43,4	33,5	53,7
Notificaciones a contribuyentes no registrados <i>versus</i> contribuyentes no registrados (especiales)	94,0	89,0	n.d
Contribuyentes notificados con diferencias provenientes de verificaciones cruzadas <i>versus</i> notificaciones planeadas	47,0	91,0	n.d

Fuente: SRI.

Las preasignaciones socavan la eficiencia y la flexibilidad de la gestión presupuestaria. En 2004, los recursos preasignados representaban 4% del PIB. De este porcentaje, 2,4% correspondía a ingresos tributarios asignados antes del presupuesto y 1,4% a recursos petroleros asignados en forma extrapresupuestaria (Cuadro 4.5). Estas cifras representan un incremento respecto del nivel de los recursos preasignados en 2001, que era de 3% del PIB, de los cuales alrededor de 0,7% del PIB correspondía al IVA y 0,8% del PIB correspondía al impuesto sobre la renta de las personas.

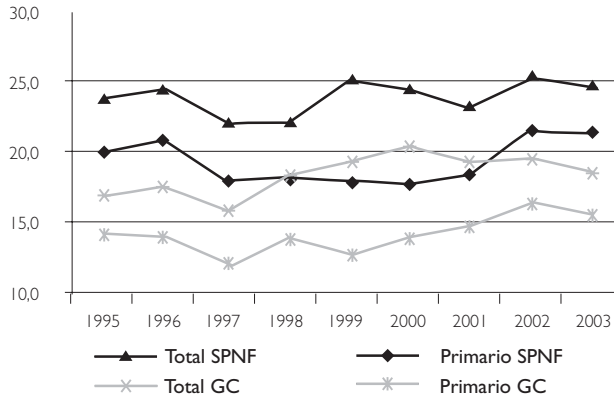
Tendencias del gasto

En esta sección se analizan las tendencias del gasto público. En primer lugar, se examinan el gasto global y el gasto primario, tanto del sector público no financiero como del gobierno central. Luego, el gasto se desglosa según su clasificación económica y sectorial, y el análisis se concentra en el gasto en salarios y en la inversión pública. En el Apéndice estadístico (Cuadros A1-A10) se puede encontrar el detalle de los datos.

La tendencia expansionista del gasto primario contrasta con el comportamiento constante del gasto total. Entre 1997 y 2002, el gasto total y el gasto primario experimentaron una tendencia ascendente en el sector público no financiero y en el gobierno central (Gráficos 2.3 y 2.4a y b), aunque disminuyeron en 2003.⁶ El gasto primario se incrementó aproximadamente 4% del PIB durante 1997-2003. Sin embargo, si bien se ha observado una tendencia ascendente en el gasto primario, el gasto total ha permanecido constante en un nivel de alrededor de 24%-25% del PIB, hecho que se explica sobre todo por la disminución de los pagos por intereses como porcentaje del PIB. Lo que preocupa es que la tendencia expansionista del gasto primario es más pronunciada desde la dolarización que lo que era antes de ésta.

El impulso ascendente del gasto primario está promovido principalmente por el gasto corriente y, en particular, por el componente de los sueldos y los salarios. Mientras que el gasto corriente del sector público no financiero pasó de un promedio de 17,7% del PIB antes de la dolarización a un promedio de 18,4% del PIB después de aquella, el gasto promedio de capital aumentó sólo

6. El gobierno central representa alrededor de las tres cuartas partes del SPNF, lo que explica por qué las dos series siguen una trayectoria bastante similar.

Gráfico 2.3: Gasto total y gasto primario (como % del PIB)

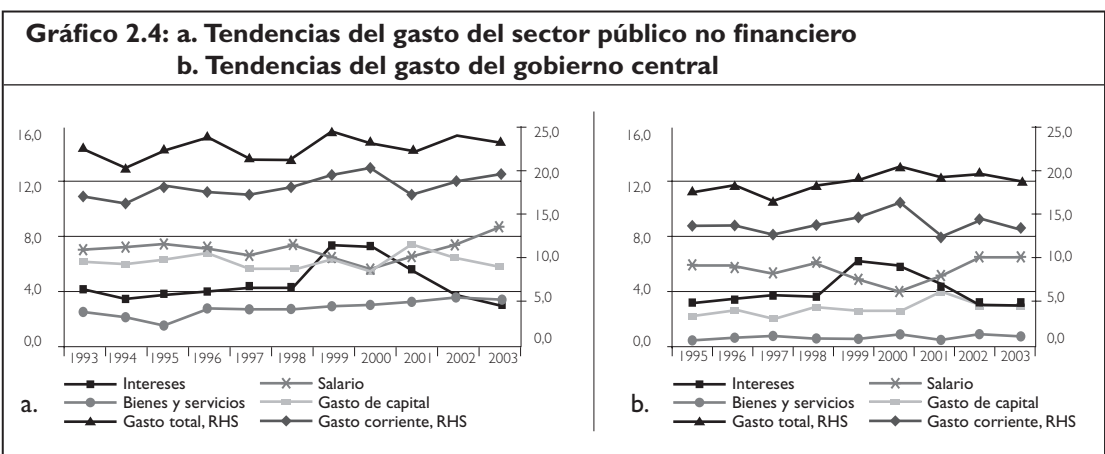
Fuente: Banco Central del Ecuador.

0,1% del PIB. El sesgo expansionista del gasto corriente se debe, en parte, a la inercia presupuestaria resultante de la indexación de salarios del sector público y a la preasignación de recursos.⁷ La inercia también se refleja en la baja volatilidad del gasto total (véase el Cuadro 2.1) que contrasta con la volatilidad mucho mayor de las variables de ingreso (sobre esta cuestión, véase también López-Cáliz 2003). Los factores de economía política desempeñan un papel importante en la explicación tanto de esa inercia como de la tendencia global hacia la expansión del gasto primario. La administración pública y los sindicatos de las empresas estatales, los jubilados, los maestros y los movimientos indígenas han presionado constantemente en favor de un mayor gasto (FMI 2003b). Por su parte, los gobiernos anteriores han aumentado con frecuencia los salarios del sector público y/o incrementado el empleo público con el fin de fortalecer su base política y mantener la lealtad de sus clientelas políticas.

La composición funcional del gasto del gobierno central es relativamente constante, aunque sesgada en favor de la defensa y del orden público. Los Gráficos 2.5a y 2.5b indican que el gasto promedio en defensa y orden público representa alrededor de 22% del presupuesto, lo que equivale aproximadamente al porcentaje del gasto combinado en salud y en educación. En una muestra de 12 países (Estados Unidos y once países latinoamericanos), Ecuador es el país con los menores porcentajes de gasto en educación y en salud con respecto al PIB (alrededor de 3% y 1,5% del PIB, respectivamente). Además, una proporción relativamente grande del gasto en educación lo conforma el volumen de su nómina (Shepherd 2004).

Las tasas de crecimiento de algunos de los componentes del gasto corriente han sido elevadas en los últimos años y tal vez no sean sostenibles en el mediano plazo. En términos reales, el componente de bienes y servicios creció 12,5% en 2001 y 39,0% en 2002. El componente de sueldos y salarios aumentó 21,7% en 2001, 35,4% en 2002 y 19,5% en 2003. Los segmentos

7. Como la preasignación de recursos implica la asignación ex ante de recursos impositivos en los presupuestos proforma, esta modalidad de asignación implica que cualquier incremento en los ingresos preasignados se traduce automáticamente en un mayor gasto.



Fuente: Apéndice estadístico.

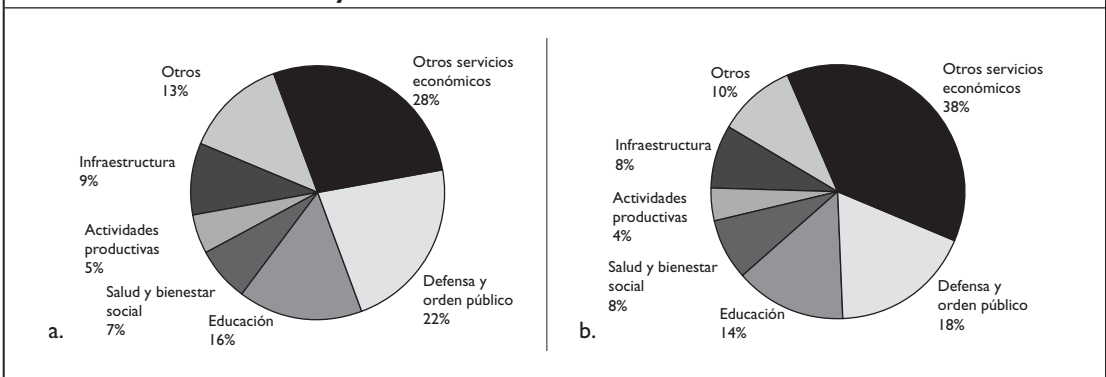
más sindicalizados han tenido mayor capacidad para obtener concesiones, como lo demuestra el hecho de que, en el sector de la educación, los salarios reales crecieron a un promedio anual del 18% durante 2000-2002 y la participación de los salarios dentro del gasto en educación pasó de 67% durante el período 1995-1999 a 80% durante 2000-2002. Estos hechos han tenido un impacto importante en la asignación presupuestaria intra e intersectorial (véase el Capítulo 4).

La rigidez hace que el presupuesto del gobierno central constituya un burdo instrumento de política, ya que limita su capacidad para reducir o reasignar gastos. Las finanzas públicas ecuatorianas se caracterizan por restricciones de economía política que hacen sumamente inflexible el presupuesto. Hay ciertas categorías de gastos en las cuales, una vez que se ha alcanzado un determinado nivel de gasto, resulta muy difícil reducirlo. Este es el caso, en general, de la nómina salarial y más aún en un sector público muy sindicalizado. También lo es en la mayoría de los ingresos preasignados, ya que sus beneficiarios, tanto sociales como regionales, defienden vehementemente su participación en los recursos públicos. El alto grado de rigidez presupuestaria resulta perjudicial para el diseño de cualquier plan de reducción integral de la pobreza con prioridades estratégicas. En el Capítulo 3 se presentan estimaciones detalladas del gasto inercial y del gasto rígido. Los cálculos muestran que: a) como promedio, durante el período 2000-2004, los componentes rígidos del presupuesto del gobierno central ascendían hasta 81% del gasto total (incluida la amortización de la deuda) y b) los componentes no rígidos del gasto incluían ciertas categorías que podrían apropiadamente caracterizarse como gastos inerciales y representaban 11,9% del gasto en 2001-2004. Dadas estas rigideces, los componentes flexibles (a saber: una parte del gasto en inversión, la totalidad del gasto en bienes y servicios y ciertos componentes del gasto corriente que son distintos a los salarios, a las transferencias y a los pagos de intereses) ascendían, en promedio, apenas a 7,1% del gasto. Además, a medida que se incrementaron los componentes rígidos, los flexibles se redujeron de 13,6% del gasto total en 2001 a 4,0% en 2004 (Cuadro 3.5). El presupuesto debería ser el principal instrumento para cumplir los objetivos del gobierno, pero estas rigideces dejan al gobierno ecuatoriano con muy poco margen de acción. Sin embargo, por encima y más allá de estas consideraciones, está el hecho de la necesidad crucial de flexibilidad en una economía abierta, pequeña y vulnerable a los choques externos. Además, no debería ser necesario decir que el imperativo de una mayor flexibilidad no debe considerarse equivalente a un retorno a las viejas

prácticas de gasto discrecional e irresponsable anteriores a la fuerte dependencia con respecto a la preasignación de los recursos. La flexibilidad requerida para propósitos macroeconómicos se basa en una gestión transparente y responsable de las finanzas públicas.

Los sueldos y salarios representan la parte más importante, y de más rápido crecimiento, del gasto corriente y esta tendencia es insostenible. En 2003, 45% del gasto corriente se destinó a sueldos y salarios, en comparación con 25% en 2000. Si bien el aumento de salarios de 50% otorgado a los empleados públicos en 2002 compensó la severa reducción de los salarios reales experimentada antes de la dolarización (de alrededor de 70%), su impacto como gasto permanente es preocupante y su tendencia expansionista no es sostenible. Entre los países de ingresos medianos, el gobierno general emplea a 4,3% de la población,⁸ mientras en Ecuador esa cifra es de 3,1%. Pero cuando se comparan los niveles de empleo público en Ecuador con los de otros países de América Latina, el resultado es menos favorable (véase el Apéndice estadístico). Según estos indicadores imperfectos, el gobierno ecuatoriano no tiene un número excesivo de empleados. Sin embargo, el empleo público ha venido creciendo. Entre 2002 y 2004, el empleo en el gobierno central se incrementó 7,3% (véase el Apéndice estadístico). Gran parte de este aumento se produjo durante el último año, principalmente en el caso del personal de la Policía Nacional (8%) y de las Fuerzas Armadas (18%). Naturalmente, estos aumentos en el empleo introducen tensiones fiscales adicionales. En términos nominales, el gasto en remuneraciones proyectado para 2004 es casi un 27% superior al gasto registrado en 2002. Por supuesto, parte de este incremento se debe a los ya mencionados aumentos del nivel de empleo. Sin embargo, los sueldos y salarios de los empleados

Gráfico 2.5: Gasto público por funciones seleccionadas (como % del gasto total), a. 1995-1999 y b. 2000-2002



Nota: En relación con la composición funcional del gasto se debe advertir que estos datos son inexactos, puesto que sólo toman en cuenta el gasto realizado por el sector institucional responsable de cada función particular y excluyen el gasto efectuado por otros sectores institucionales en esa función particular. Por ejemplo, el gasto en educación no toma en cuenta el posible gasto en educación realizado por el sector de defensa.

Fuente: Cuadro A6, Apéndice estadístico.

8. Véase la base de datos del Banco Mundial sobre el empleo público y los salarios. Estos datos corresponden a diversos años comprendidos entre 1996 y 2000 (<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/cross.htm>).

han crecido más rápidamente que el empleo. La mayor parte del aumento se debe a las asignaciones monetarias más que al salario básico. En 2003, antes de la unificación de los salarios, el salario básico ascendía en promedio a sólo 20% de la remuneración total de los empleados públicos.⁹ Entre 2000 y 2001, si bien los niveles globales de empleo se mantuvieron sin cambios mayores, el gasto en remuneraciones de los distintos ministerios osciló entre 21% y 114%.¹⁰ Desde entonces, el ritmo de aumento de los pagos ha disminuido, aunque ha continuado su tendencia ascendente. Otras fuentes de expansión del gasto en remuneraciones y otras deficiencias del actual marco institucional del empleo público incluyen las siguientes:

- La proliferación de los componentes salariales, la cual socava cualquier política y cualquier gestión salarial efectiva. Por encima del salario mensual básico, un empleado público percibe hasta 22 componentes adicionales. El resultado neto son salarios entre cuatro y seis veces superiores al salario básico, lo que dificulta el control de las políticas de pago por parte del gobierno.
- La falta de datos confiables sobre el empleo público. No hay una oficina pública que recopile la información necesaria para obtener un panorama completo del empleo público. Ni siquiera existe capacidad para asegurar que los empleados que han sido despedidos del servicio público (y que han sido debidamente indemnizados) no vuelvan a ser empleados en el gobierno.
- Con frecuencia, las diferencias en los niveles salariales no son equitativas,¹¹ la contratación no está sujeta a reglas sino que queda a la discreción de los funcionarios contratantes y en algunos casos profesionales que trabajan en empleos similares perciben remuneraciones que difieren de manera significativa.

El gobierno central representa alrededor de 81% del gasto en remuneraciones del sector público no financiero y, dentro de éste, dominan unos pocos sectores. En 2002, el sector educación representó 42% del gasto en remuneraciones, lo que equivale a un significativo aumento en comparación con el 32% en 1995-1999. Este aumento fue compensado con disminuciones en la participación de los sectores de defensa (21%), orden público (12%) y salud y bienestar social (11%) (Gráfico 2.6) (Shepherd 2004a).

La actitud de los gobiernos recientes con respecto al gasto en remuneraciones ha diferido en algunos aspectos. El gobierno del presidente Noboa aprobó un aumento salarial en 2002 que incrementó el gasto en remuneraciones en 1,7% del PIB. El gobierno del presidente Gutiérrez adoptó algunas medidas tendientes a contener el gasto en remuneraciones y, en términos más generales, el gasto corriente. Un decreto ejecutivo de 2003 que contenía las “Normas sobre incenti-

9. Calculado a partir de los datos sobre composición de los salarios recopilados por el SIGEF.

10. Con base en cifras presupuestarias detalladas de los siguientes ministerios: Presidencia y Secretaría General de la Administración, Vicepresidencia de la República, Agricultura y Ganadería, Bienestar Social, Economía y Finanzas y Turismo.

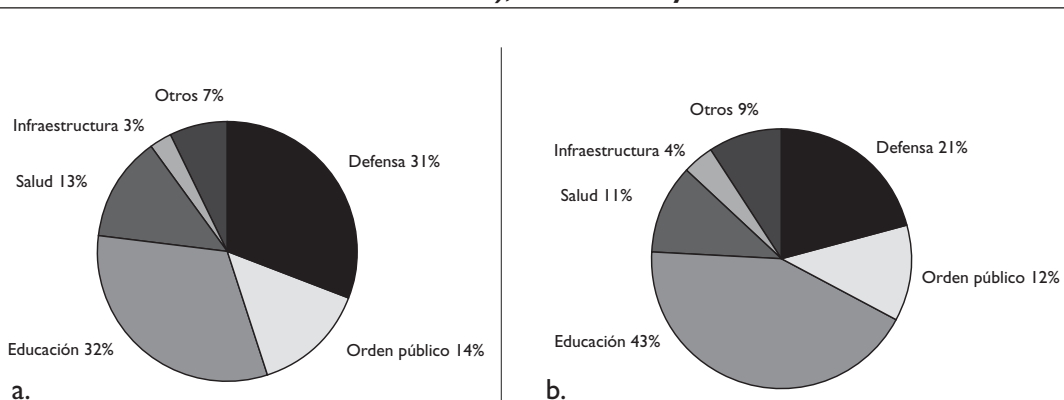
11. Según Shepherd (2004a y b), al citar al Observatorio de Política Fiscal ecuatoriano, señala que existen diferencias sustanciales entre los salarios corrientes de empleados en el mismo grado, dependiendo de si trabajan en las instituciones del gobierno central o en ciertos organismos descentralizados. Mientras que, en los ministerios, los salarios mensuales promedio de los empleados de los grados 5 y 11 son US\$385 y US\$959, respectivamente, los empleados del mismo grado que trabajan en la Autoridad Portuaria de Guayaquil ganan salarios mensuales básicos de US\$1.300 y US\$4.320, respectivamente.

vos patrióticos para el ahorro en el sector público” congeló los salarios de los funcionarios públicos regulares, suspendió las asignaciones sobre horas extras, disminuyó en 20% el salario del presidente y en 10% los salarios de los funcionarios de confianza, redujo el número de nuevos cargos y restringió el gasto en bienes y servicios. El decreto logró congelar la proporción del gasto en remuneraciones en un subconjunto del gobierno central. Sin embargo, no afectó a ciertos sectores claves del gobierno central (véase el análisis en el Recuadro 2.1). Tampoco se aplicó ni a los empleados de las empresas públicas, ni a los de los gobiernos seccionales y los gobiernos provinciales, ni a los de las instituciones de seguridad social, ni a los de otros organismos autónomos, ya que todas esas entidades tienen sus propias leyes y estatutos en materia de empleo y de relaciones laborales.

En 2003 se sancionó una nueva Ley del Servicio Civil. La Ley Orgánica del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público representó un paso significativo para recobrar el control del gasto en remuneraciones. Entre otras disposiciones, la ley redujo las categorías salariales (de una estructura de 21 grados a una de 14), eliminó o racionalizó las asignaciones monetarias, aumentó la transparencia de la política salarial y facilitó el registro único de empleados públicos (Recuadro 2.1). El problema es que la ley sólo cubre a 45% de los empleados públicos. Como medida complementaria, el gobierno identificó personal redundante en varios ministerios. Los cinco ministerios más grandes en cuanto al número de empleados (Agricultura, Protección Social, Salud, Obras Públicas y el núcleo administrativo central del Ministerio de Educación) permanecieron inicialmente en la escala de 21 grados, pero en diciembre de 2003 se completó la revisión de su personal, de manera que en 2004 pudieron pasar a la escala de 14 grados. Además, el Banco Central del Ecuador estableció una base de datos electrónica consolidada para registrar los pagos y beneficios de todos los empleados públicos, que va a ser un instrumento fundamental para identificar a los empleados “fantasmas”.

El gasto en bienes y servicios es descentralizado y volátil, lo que conduce a una limitada rendición de cuentas y a la deficiente gestión de los recursos en el mediano plazo. La discrecionalidad de que gozan las autoridades fiscales con respecto al gasto en bienes y servicios se ve li-

Gráfico 2.6: Composición de los salarios por sectores seleccionados (como % del gasto total en remuneraciones), a. 1995-1999 y b. 2002



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Recuadro 2.1: La administración pública y la Ley de Unificación Salarial: un paso en la dirección correcta

La Ley Orgánica de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público fue aprobada el 28 de septiembre de 2003 y enmendada el 28 de enero de 2004. Es la legislación esencial para que el gobierno controle el empleo público y el gasto en remuneraciones. Aunque los cambios introducidos a la ley son significativos, su cobertura es incompleta.

El primer logro clave de la ley es la eliminación de numerosas asignaciones monetarias, con excepción del decimotercer sueldo, el decimocuarto sueldo, los viáticos, las subsistencias, las dietas, las horas suplementarias extraordinarias, los encargos y las subrogaciones. La proliferación de asignaciones ha socavado la coherencia de las escalas salariales del gobierno y ha dificultado el cálculo y –sobre todo– el control de los incrementos anuales en el gasto en remuneraciones. El número de asignaciones permitidas se ha reducido a un mínimo *para quienes están cubiertos por la ley*. Sin embargo, la ley excluye de la unificación a los maestros, a los militares, a la policía y a los empleados públicos de los gobiernos subnacionales. Estos grupos representan el 55% de todos los empleados del sector público.

Total de empleados públicos: 360.000 (sin incluir a los trabajadores de las empresas estatales), de los cuales:

Fuerzas Armadas: 56.000

Gobiernos subnacionales: 34.000

Total de empleados civiles del gobierno central: 270.000

Maestros: 113.000

Policías: 26.000

Poder Judicial y Legislatura: 5.200

Total cubierto por la Ley: alrededor de 45% de los empleados públicos.

Con el fin de supervisar el número de empleados públicos, su clasificación y su remuneración, la ley creó la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (SENRES), a la que se le confirieron más atribuciones que a su antecesora (la Oficina de Servicio Civil y Desarrollo Institucional, OSCIDI). Como la ley dejaba dudas acerca de la duplicación de funciones con el Consejo Nacional de Remuneraciones (CONAREM), las enmiendas lo eliminaron, de forma tal que la SENRES es la encargada de aprobar la nueva escala salarial mensual unificada con el objetivo de fortalecer la capacidad del gobierno para vigilar y controlar el gasto en remuneraciones.

Las enmiendas a la ley corrigieron cambios que la legislatura introdujo en la ley original presentada por el Poder Ejecutivo. En primer lugar, el Congreso había congelado las contribuciones a la seguridad social de los empleados al monto pagado en septiembre de 2003. Si esa medida se hubiese mantenido, el valor real de las contribuciones al IESS habría *declinado* a lo largo del tiempo. En segundo lugar, había aumentado los pagos de indemnización a los trabajadores despedidos (elevando el tope para dichos pagos de US\$10.000 a US\$30.000), medida que permitió que muchos empleados públicos que ya habían recibido indemnizaciones entre 1993 y 1998 exigieran una reliquidación de manera que sus pagos se igualasen con los autorizados por la ley de enero de 1998. Esta medida tuvo un considerable impacto fiscal. Las enmiendas a la ley no sólo eliminaron esas deficiencias sino que extendieron hasta enero de 2005 el tiempo para empezar a aplicar la escala salarial “uniforme” y aumentaron a cinco años, en vez de tres, el período de transición para su plena aplicación. Además, establecieron un aumento gradual de 20% en la remuneración básica, sujeto a una contribución adicional al IESS, que se aplicará entre 2006 y 2010. Como los salarios públicos fueron congelados en 2004 y en 2005, la contribución al IESS sigue siendo la misma. Por último, la ley enmendada estableció en 1,0% de la población económicamente activa el tope anual para los trabajadores despedidos.

mitada por el hecho de que 65% es gastado por los gobiernos locales, las empresas de propiedad de los gobiernos municipales y provinciales y las instituciones autónomas que, en su conjunto, constituyen el resto del gobierno general. Las autoridades presupuestarias centrales no pueden hacer el seguimiento de estos gastos ni controlarlos en el contexto del ajuste fiscal. Una consecuencia de estos hechos es que, en los últimos años, los gastos de operación y mantenimiento presupuestados

han sido completamente insuficientes: mientras el Ministerio de Obras Públicas estimó que, en los próximos cinco años, se necesitarán US\$1.500 millones para la operación y el mantenimiento de la vialidad, el presupuesto de 2004 sólo asignó US\$52 millones para ese propósito. Esta tendencia resulta perjudicial y onerosa para el patrimonio neto del gobierno, ya que la reconstrucción es más costosa que el mantenimiento y se requerirá mayor inversión futura sólo para mantener el nivel actual de capital del sector público.

Los profundos problemas estructurales hacen que el sistema de pensiones constituya una importante cuestión social y fiscal. En el período 2000-2003, las transferencias representaron, en promedio, 5,6% del gasto del gobierno central. Los principales pagos de transferencias son los de seguridad social y los del Bono Solidario^{12, 13}. El análisis que sigue se centrará en el sistema de pensiones y dará énfasis a sus implicaciones fiscales.

El sistema de pensiones de Ecuador¹⁴ presenta graves problemas en cuanto a: su baja cobertura como proveedor de un ingreso adecuado para las personas de edad avanzada; sus arreglos institucionales, que limitan la eficiencia y la transparencia; sus efectos redistributivos, que no son congruentes con un desarrollo social equitativo, y su sostenibilidad de mediano y largo plazo, así como la carga que implica para las cuentas fiscales.

En cuanto a cobertura, sólo uno de cada siete individuos recibe beneficios del sistema. Esto se debe a la combinación de tres factores: la elevada prevalencia de la informalidad en edades más bajas, lo que implica que los trabajadores llegan a la edad de jubilación sin haber efectuado suficientes contribuciones como para recibir prestaciones; el carácter contributivo del sistema, que está diseñado para proteger sólo a aquellos trabajadores que pertenecen al sector formal, y el bajo porcentaje de contribuyentes. De los países de América Latina y el Caribe, Ecuador exhibe el segundo porcentaje más bajo de contribuyentes a los esquemas formales de pensiones. En lo que se refiere a las cuestiones institucionales, las principales deficiencias son: a) Ecuador sigue siendo uno de los pocos países de la región en los que no están separados el servicio de salud y el fondo de pensiones;¹⁵ b) la ausencia de un organismo público encargado de definir las políticas y la planificación en materia de seguridad social, lo que significa que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) no tiene contraparte en el gobierno central en lo que se refiere a las decisiones de política, y c) la falta de transparencia, ya que el IESS no publica informes periódicos con información sobre el estado cambiante de los programas que administra o sobre su evolución prevista en el mediano y en el largo plazo. La cuestión de las implicaciones redistributivas del actual mecanismo de seguridad social gira en torno a la contribución obligatoria de alrededor de 40% que el gobierno debe pagar todos los años al IESS (sobre este tema se insiste más adelante). El hecho es que esa contribución representa un subsidio de toda la sociedad al segmento relativamente pequeño, y predominantemente de ingresos medios, que recibe prestaciones por jubilación.

12. Las transferencias del Bono Solidario son estipendios continuos en efectivo otorgados a madres desempleadas o incapacitadas y a personas de edad avanzada que viven mayormente en zonas pobres. Recientemente fue rebautizado como Bono de Desarrollo Humano.

13. Otras transferencias incluyen las destinadas al Consejo de Defensa, al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y al Instituto de Seguridad Social de la Policía.

14. El análisis del sistema de pensiones se basa principalmente en Rofman (2004).

15. Sin embargo, la Ley de Seguridad Social de 2001 fue un significativo paso adelante, ya que separó los sistemas contables de los cuatro esquemas de seguros que administra el IESS: las pensiones, las indemnizaciones por accidentes de trabajo, la salud y la seguridad social para los campesinos.

Desde el punto de vista de las *finanzas públicas*, el sistema de pensiones presenta los siguientes problemas:

- Por ley, el gobierno central es responsable de 40% del pago de pensiones y debe transferir esos recursos al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).¹⁶
- La nueva ley de seguridad social mantuvo el pago de ese 40%, con el problema adicional de que dicho porcentaje también se aplica a los aumentos en las jubilaciones, las cuales están determinadas unilateralmente por el IESS, lo que equivale a un esquema de incentivos defectuoso y propenso al riesgo moral. La transferencia del 40% genera, en efecto, un incentivo equivocado ya que reduce el costo para los organismos de seguridad social de aumentar las pensiones, induciéndolos a otorgar pensiones más altas que las que habría si no existiera la mencionada transferencia.
- El gobierno ha acumulado un considerable volumen de atrasos en sus obligaciones con el IESS como consecuencia de las contribuciones que tiene que pagar como empleador. La Constitución de 1998 requiere que el gobierno y el IESS lleguen a un acuerdo sobre el valor de la deuda total del gobierno con el Instituto y que aquella esté completamente pagada para 2009. El IESS estima que esta deuda asciende a US\$2.300 millones, pero el Ministerio de Economía y Finanzas estima que es de alrededor de US\$500 millones.
- Los elevados coeficientes de dependencia suscitan preocupación sobre la posición actuarial del sistema de seguridad social.¹⁷ El hecho de que la población sea joven ayuda actualmente al sistema como un todo a mantener una posición sólida de flujo de caja. Sin embargo, aquél muestra un gran déficit actuarial (de más de 30% del PIB en 2002) cuando se excluyen de los cálculos los subsidios gubernamentales. El hecho es que, sin esos subsidios, el IESS agotaría sus reservas en 2038.
- Sin embargo, el ritmo al cual se han incrementado las pensiones en los últimos años plantea la preocupación de que la dinámica del gasto por jubilaciones puede tornarse explosiva. En 2002, las pensiones fueron incrementadas 30% en enero, luego 60% en julio y otro 60% en octubre. En 2003 aumentaron 27% en enero y otro 27% en julio. En 2004 se aprobaron otros aumentos adicionales.¹⁸ Como porcentaje del PIB, el gasto por concepto de jubilaciones se incrementó casi seis veces, pasando de 0,3% en 2000 a un valor proyectado de 1,8% en 2004.

Teniendo en cuenta el gran peso de las empresas públicas, el gasto de capital debería ser mayor. Con respecto al gasto total del SPNF, los gastos de capital fueron, en promedio, 24,7% durante 1995-1999 y 24,3% en 2000-2003. Cuando estos gastos se comparan con el promedio la-

16. La obligación legal de que el gobierno central cubra 40% del costo de las pensiones surgió como consecuencia del déficit actuarial que emergió en el fondo de pensiones públicas en 1941. Durante el período 1959-1964, el gobierno central también se vio obligado a pagar las pensiones militares y de la policía, así como los esquemas jubilatorios adicionales especiales de otros grupos (véase Banco Mundial 1991).

17. Debe tenerse en cuenta que esta aseveración se refiere al sistema completo de seguridad social que incluye al IESS y a los organismos de seguridad social de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas.

18. En junio de 2004, el Congreso aprobó un aumento de las pensiones mínimas a US\$135,62, medida que, según el Ministerio de Economía y Finanzas, tendría un impacto fiscal de US\$210 millones. También se aprobó un aumento de 15% de las pensiones, con un impacto fiscal estimado de US\$65 millones, a la vez que pudieron ser devueltos a los pensionados recursos del Fondo de Reserva por un monto equivalente a US\$230 millones. Por último, ha sido presentada una propuesta para retirar los depósitos por jubilación cada tres años.

tinoamericano (14,3%), esos porcentajes parecen elevados. Pero el sector ecuatoriano de empresas públicas es grande e incluye sectores claves, intensivos en capital, como el petróleo, las telecomunicaciones y la electricidad y, desde ese punto de vista, un parámetro de comparación más relevante sería el nivel de inversión pública en países con un fuerte sector de empresas públicas. Una comparación de este tipo mostraría que en Ecuador la inversión es más bien baja.¹⁹

El papel de los gobiernos locales en la inversión pública se ha incrementado en forma significativa, excediendo su capacidad y, además, con escasa rendición de cuentas. A consecuencia de la Ley de Distribución de 2002, que aumentó de 10% a 15% la proporción del ingreso corriente del gobierno central que se transfiere a los gobiernos locales, estos se han convertido en importantes ejecutores de la inversión pública. En 2003, los gobiernos locales representaban 29% de la inversión pública fija, en comparación con un promedio de 18% durante el período 1995-1999 (Gráficos 2.7a y b). La inversión pública efectuada por los gobiernos municipales pasó de un promedio de 1,0% del PIB durante 1995-1999 a 1,7% en 2000-2003.

Los recursos transferidos a los gobiernos locales para gastos de inversión son considerables y representan alrededor de la mitad de la inversión total del gobierno central. En 2003, por ejemplo, de los US\$1.300 millones de gasto de capital del gobierno central, US\$642 millones (48,7%) fueron transferencias a los gobiernos locales. Hay evidencia, sin embargo, de que algunas transferencias se gastan en rubros de gasto corriente, incluidos salarios y bienes y servicios. Un cierto número de gobiernos locales poseen limitada capacidad de gestión, lo que pone en tela de juicio su capacidad para ejecutar exitosamente proyectos de inversión (BCE 2003).

Las empresas públicas desempeñan un papel importante, aunque decreciente, en la inversión pública. La participación de las empresas públicas en la inversión pública total se redujo casi a la mitad (de 33% a 18%) entre el período anterior a la dolarización y 2003. Este es el resultado de una tendencia descendente en la formación de capital fijo por parte de las empresas públicas no financieras. Para 2003, el gasto en inversión de estas empresas representaba 0,8% del PIB, en comparación con un promedio de 1,8% durante el período 1995-1999 (Shepherd 2004). Las empresas públicas se ven afectadas negativamente por las políticas de fijación de precios que establecen tarifas inferiores al verdadero costo económico de los bienes y servicios que producen, así como por una desigual calidad gerencial.

El carácter residual del gasto de capital incide en su volatilidad. El gasto de capital del sector público no financiero ha bajado de un promedio de 5,8% del PIB durante 1995-1999 a 5,4% del PIB en 2003 (véase Cuadro A1 en Apéndice estadístico), mientras que el gasto corriente se desplazó en la dirección contraria. Las diferencias entre el comportamiento del gasto corriente y el del gasto de capital no presagian una evolución favorable para el futuro de la inversión en Ecuador, a no ser que se implanten serios cambios institucionales que protejan al gasto de capital de los efectos de la volatilidad fiscal. Debido a la inflexibilidad presupuestaria, el gasto de inversión constituye la variable de ajuste por excelencia cuando es preciso reducir los gastos. De esta manera, la inversión pública carga con el mayor peso del ajuste fiscal, lo cual le confiere considerable variabilidad frente a los gastos corrientes. Este patrón también refleja debilidades institucionales tales como la ausencia de ahorros en los años favorables que puedan ser utilizados para financiar el gasto en los años desfavorables y la insuficiente capacidad de planificación de mediano y largo plazo en el sector público.

19. Venezuela, país que también tiene un sector de empresas públicas igualmente grande, muestra un coeficiente inversión pública/PIB de alrededor de 8%, mientras que en Ecuador éste es de apenas 3,5%.

La Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal

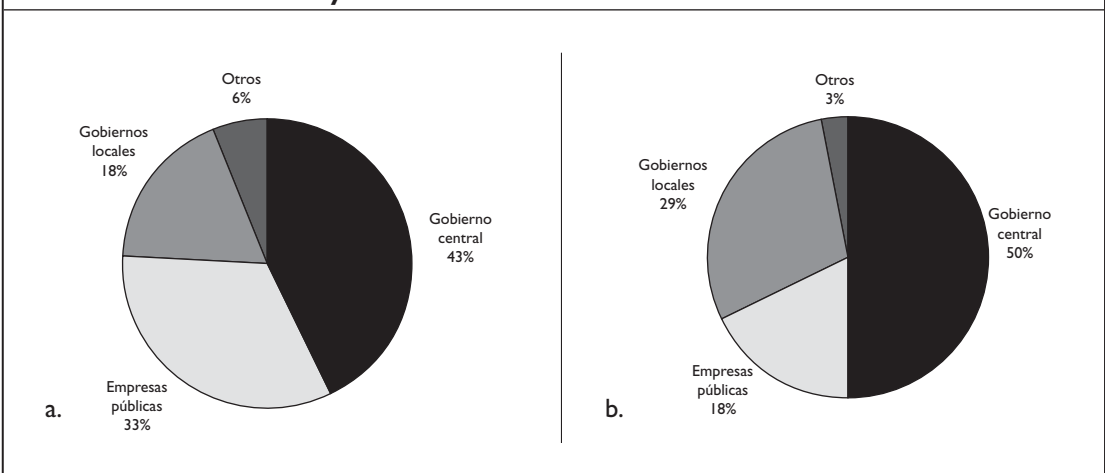
La adopción de reglas fiscales y fondos de estabilización en Ecuador constituyó, en su momento, un avance importante hacia el establecimiento de un marco favorable a la disciplina fiscal. Los pasos más importantes que se han dado en Ecuador para contrarrestar las vulnerabilidades de la volatilidad de su base de ingresos y de su rígida estructura de gastos son: las reglas fiscales contenidas en la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal y la creación de dos fondos de estabilización, el Fondo de Estabilización Petrolera (FEP) y el Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento (FEIREP). El Recuadro 2.2 contiene detalles sobre estos fondos.

Los fondos de estabilización

En los países exportadores de petróleo, el principal objetivo de un fondo de estabilización es reducir el impacto de la volatilidad de los precios del petróleo sobre el gasto público. El FEP fue creado en 1999. Tiene por finalidad contrarrestar las fluctuaciones en los precios mundiales del petróleo ahorrando cuando los precios están altos y permitiendo al gobierno utilizar los recursos cuando los precios bajan. Históricamente, sin embargo, los recursos del FEP han sido preasignados y es poco lo que queda como fondo para contingencias. Por su parte, el FEIREP fue creado en 2002, con dos principales fuentes de recursos, a saber, algunos recursos del FEP y los ingresos adicionales provenientes de la apertura de un nuevo oleoducto. El FEIREP tiene tres objetivos: a) recomprar la deuda pública, b) funcionar como fondo de estabilización macroeconómica y c) contribuir al gasto social.

El análisis de los mecanismos del FEIREP encuentra debilidades que deben ser abordadas. Las reglas que rigen la acumulación de recursos en el fondo pueden obligar al gobierno a ahorrar demasiado en ciertas épocas y no lo suficiente en otras. Las fórmulas también acarrear una estimación conservadora del tiempo que durarán las reservas de petróleo, obligando al gobierno, en determinados momentos, a una política fiscal más restrictiva que la necesaria, aumentando de esta manera la tentación de eludir las reglas, como ocurrió en mayo de 2004.

Gráfico 2.7: Composición institucional de la inversión fija pública (como % del total), a. 1995-1999 y b. 2003



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

La meta de acumular hasta 2,5% del PIB para financiar el componente de estabilización del FEIREP no es garantía suficiente para una política fiscal anticíclica. Este componente de estabilización tiene como finalidad proporcionar recursos cuando el precio del petróleo es bajo o cuando el país sufre una catástrofe natural (o ante cualquier otra emergencia nacional). Todos estos acontecimientos reducen los ingresos fiscales. Adicionalmente, los eventos del segundo tipo elevan la demanda de desembolsos públicos. El monto que se estima necesario para que el país esté protegido contra un posible período de precios bajos del petróleo, con base en los ingresos petroleros promedio para 2000-2003, sería de 6,9% del PIB, en comparación con 3,9% en 1998 (véase Anexo A). Este monto es dos veces superior a los fondos disponibles en el componente de estabilización del FEIREP. Además, se supone que el fondo debe ser un seguro contra las pérdidas producidas por las catástrofes naturales. En el último gran desastre natural (que se produjo en 1998 como consecuencia del fenómeno de El Niño), el gobierno dispuso una asignación presupuestaria de emergencia de 1,4% del PIB que resultó insuficiente: se estima que el costo total (tanto público como privado) de los daños ascendió a US\$2.000 millones (casi 10% del PIB). Si bien, a priori, la distribución probabilística de las catástrofes naturales y la de los precios internacionales del petróleo son dos variables independientes entre sí, lo ocurrido en 1998 es un ejemplo de mala suerte en el que se presentaron al mismo tiempo los dos choques externos. Aunque no existe un imperativo económico para proporcionar un seguro pleno, las autoridades deben estar conscientes de que con el FEIREP sólo cuentan con una cobertura parcial en el caso de que se presente el escenario más desfavorable.

El FEIREP no acumula recursos en forma eficiente para proteger el presupuesto. Un fondo de estabilización bien diseñado acumularía fondos cuando el precio real del petróleo es superior al precio de referencia escogido, pero los fondos de Ecuador responden a una fórmula más complicada. El FEIREP recibe fondos de dos fuentes: 45% de los recursos del FEP (que captan los ingresos petroleros imprevistos por encima de cierto precio) y los ingresos fiscales provenientes de aumentos en el petróleo pesado transportado a través de ambos oleoductos por encima de un determinado nivel de producción. Ahora bien, incluso si el precio real es inferior al precio de referencia fijado para el FEP, el FEIREP continuaría acumulando recursos de la segunda fuente. Esta acumulación no ocurriría en un fondo “ideal”. Si se agrega este resultado al anterior, se puede ver que el FEIREP puede ahorrar más de lo óptimamente deseado cuando el precio del petróleo es menor que el precio de referencia y por debajo de dicho óptimo cuando se produce un auge de precios (Gráfico 2.8).

Para conservar la riqueza petrolera del país se debe llevar a cabo la recompra de la deuda. Como la reducción de la deuda pública es similar a la creación de un activo público, la utilización de recursos petroleros para recomprar deuda se puede considerar como una forma de reemplazar un activo en disminución. Idealmente, el monto del déficit no petrolero debería ser igual al rendimiento del volumen de la riqueza petrolera. Suponiendo una tasa de descuento de 3,5% y un escenario petrolero conservador, el valor presente neto de la riqueza petrolera de Ecuador es de US\$18.900 millones.²⁰ Por lo tanto, si Ecuador fuera capaz de mantener un déficit no petrolero de US\$600 millones al año y ahorrar la diferencia en activos, con un rendimiento del 3,5% anual en términos reales, en el momento en que se hayan agotado completamente las reservas de petróleo crudo (para 2020), el país tendría activos equivalentes a 35% del PIB. Pero las reglas de

20. Los detalles técnicos de este cálculo se pueden ver en el Anexo A.

Recuadro 2.2: Los fondos petroleros de Ecuador

Fondo de Estabilización Petrolera (FEP)

El Artículo 58a de la Ley de Reforma de las Finanzas Públicas creó el Fondo de Estabilización Petrolera, principalmente utilizando ingresos petroleros no previstos o superiores a los inicialmente presupuestados.

En la actualidad, los recursos del FEP se asignan de la siguiente manera: 45% al FEIREP, 35% a la construcción de la Carretera Amazónica, 10% a proyectos de desarrollo integral en provincias seleccionadas y 10% a la Policía Nacional por un período de cinco años, porcentaje del cual la mitad debe ser gastado en la región Amazónica.

Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento (FEIREP)

En junio de 2002, el Artículo 13 de la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal creó el FEIREP cuyos recursos provienen del ingreso por transporte del petróleo de propiedad estatal clasificado con menos de 23° en la escala API (es decir, petróleo crudo pesado), los superávits presupuestarios del gobierno central y el 45% de los recursos del FEP.

Los recursos del FEIREP se asignan de la siguiente manera: 70% a la recompra de la deuda pública y al servicio de la deuda con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), 10% a gastos en salud y en educación, y 20% a una cuenta de estabilización de hasta 2,5% del PIB que se utilizará para responder a emergencias legalmente declaradas y para compensar la disminución de los ingresos cuando el precio del petróleo esté bajo.

Ecuador no siguen esta trayectoria “óptima”. El Cuadro 2.6 compara lo que el FEIREP acumularía por concepto de reducción de la deuda con el monto que se ahorraría (o que estaría disponible para recompras de la deuda pública) si el país contara con una regla “óptima” que mantuviera una riqueza petrolera constante. Las estimaciones muestran que Ecuador ahorra “demasiado poco” o, en otras palabras, que el país está consumiendo parte de la riqueza petrolera en la generación actual (e implícitamente transfiriendo al futuro más deuda o menos activos que si dispusiera de una regla óptima).

Necesidad de refinar las reglas fiscales

Para estabilizar las cuentas fiscales, la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal introdujo reglas cuantitativas para el desempeño fiscal:

1. El gasto primario del gobierno central no debe incrementarse en más de un porcentaje que se determina escogiendo el valor menor entre la tasa de 3,5% anual (en términos reales) y la tasa de crecimiento observada del PIB real. En el caso de los gastos operativos del sector público financiero, la tasa de crecimiento del gasto se limita a 2,5%.
2. El déficit no petrolero del gobierno central debe ser reducido a una tasa de 0,2% del PIB por año. Para este propósito, el déficit no petrolero se calcula sustrayendo de los ingresos totales los ingresos petroleros derivados de las exportaciones (que equivalen a alrededor de las dos terceras partes de lo que el gobierno incluye como ingresos petroleros).
3. La deuda pública deberá ser reducida 16 puntos porcentuales del PIB durante el período comprendido entre enero de 2003 y diciembre de 2006 y la reducción de la deuda debe continuar hasta que se alcance un coeficiente de deuda de 40% del PIB. De allí en adelante, este coeficiente deberá mantenerse como techo para la deuda pública.
4. También hay restricciones a la deuda subnacional: la deuda de cualquier gobierno provincial o municipal no puede ser mayor que sus ingresos anuales y el servicio de la deuda no puede ser superior a 40% del ingreso anual de dicho gobierno subnacional.
5. Queda prohibido que el gobierno central garantice la deuda privada, a la vez que el Poder Ejecutivo sólo podrá garantizar la deuda subnacional que se emita para proyectos de inversión.

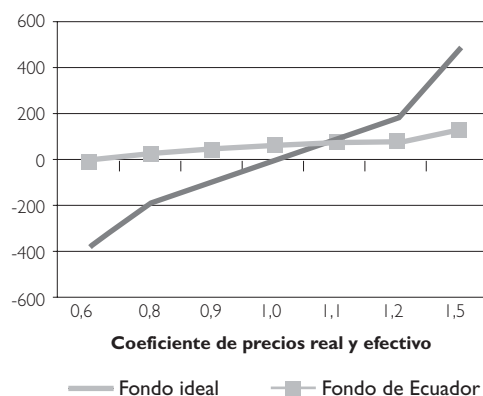
En general, el gobierno ha cumplido sus metas. Aunque la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal pasó a ser obligatoria en 2003, el Cuadro 2.7 muestra también los datos correspondientes a 2002 pues estas cifras ayudan a dar la perspectiva apropiada. En 2004 se cumplieron las reglas que rigen el gasto primario real y el déficit no petrolero planeados. La reducción programada de la razón deuda/PIB también se mantuvo en 2003. El gasto primario real ejecutado, en vez de incrementarse, se redujo en casi 1,0% del PIB en 2003. De todas las metas, la única que no se logró fue la reducción del déficit no petrolero, aunque éste había disminuido durante dos años consecutivos. Más adelante, este informe caracteriza esta última meta como una más bien restrictiva.

La meta de 3,5% para el crecimiento del gasto primario real podría no ser eficaz. Es cierto que las reglas que restringen el crecimiento del gasto público son más fáciles de controlar y más comprensibles para el público que las que restringen el balance global o el nivel de la deuda. Sin embargo, el diseño de esta regla plantea dos preocupaciones.

- La meta de crecimiento de 3,5% se calcula con base en el gasto público presupuestado (proforma) del año anterior y no con base en los gastos ejecutados. Alternativamente, se podría calcular con base en una extrapolación de los gastos.
- Las continuas enmiendas presupuestarias afectan el cumplimiento de la regla del 3,5%. Esta última debería aplicarse al presupuesto proforma aprobado por el Congreso.

La condición de reducir el déficit no petrolero en un promedio de 0,2% del PIB por año resulta demasiado restrictiva para las finanzas públicas. Partiendo de un déficit no petrolero de 2,4% del PIB en 2003, una reducción anual de 0,2% llevaría el balance no petrolero a cero en 12 años, momento en el cual el país podría, en teoría, no depender ya de los ingresos del petróleo. Pero incluso la estimación más pesimista sostiene que las reservas durarán más de 17 años. En consecuencia, la tasa anual de reducción del déficit no petrolero podría razonablemente fijarse en 0,15% del PIB por año.

Gráfico 2.8: Escenarios “óptimo” y efectivo de acumulación del Fondo de Estabilización



Fuente: Cálculos realizados por el personal técnico del Banco Mundial.

Además, esta condición podría resultar innecesaria. Si se quiere mantener la riqueza petrolera para futuras generaciones, quizás bastaría con que el déficit no petrolero reducido sea igual a los rendimientos futuros reales de la riqueza petrolera real preservados en el FEIREP. Si la deuda pública dejara de ser un problema significativo, un fondo petrolero bien diseñado generaría ahorros a través de una cartera bien diversificada, los cuales financiarían un déficit no petrolero igual al rendimiento real de este activo. Un manejo de este tipo permitiría que las generaciones futuras dispusieran de parte de la riqueza petrolera.

Con el fin de permitir la flexibilidad necesaria para responder a los choques, Ecuador debería reducir su deuda pública a un nivel inferior a 40% del PIB. La deuda pública de Ecuador, de 53% del PIB, se halla por debajo del techo de 60% fijado por los países europeos en virtud del Tratado de Maastricht. Sin embargo, en el caso de los países en desarrollo, un tope sensato sería de alrededor de la mitad del que resulta apropiado para los países europeos,²¹ para así tomar debidamente en cuenta la estrechez de los mercados nacionales de capital, las mayores tasas de interés y los menores ingresos públicos en relación con el PIB que se observan en América Latina.²² Estos hechos refuerzan la necesidad de incrementar el ahorro público y de reducir la vulnerabilidad asociada a una frágil posición fiscal. Varios factores, incluyendo los problemas de liquidez, la reducida credibilidad del marco jurídico y la necesidad de “comprar” alguna confianza después de episodios de incumplimiento de la deuda soberana, sugieren que, en el caso de países emergentes altamente endeudados y ricos en petróleo, sería deseable un coeficiente menor. De esta manera, convendría empezar reduciendo el pasivo del gobierno y llevarlo a un coeficiente bajo del PIB con el fin de prepararse para contingencias y, una vez que se logre un techo más bajo, comenzar a ahorrar en un activo público. Por lo tanto, si bien el techo de 40% del PIB para la deuda pública es aceptable, sería aconsejable reducirlo aún más en el mediano plazo. Otra opción consistiría en incorporar una cláusula contingente para reducir aún más los coeficientes de deuda en años en que el precio del petróleo no sea excesivamente bajo y no se produzcan desastres naturales.

La Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal introduce reformas positivas para reducir los pasivos contingentes. El gobierno central no puede garantizar la deuda privada y las garantías sobre la deuda de los gobiernos seccionales y provinciales se limitan a los proyectos de inversión. Aunque el dinero es fungible y, por lo tanto, el préstamo puede terminar financiando gastos corrientes, esta “regla de oro” constituye un objetivo razonable. Junto con las restricciones cuantitativas sobre la deuda de los gobiernos subnacionales, la Ley establece límites sobre el nivel de deuda que aquellos pueden contraer. Al hacerlo, reduce el tamaño probable de cualquier aumento contingente de la deuda del gobierno central que pudiera, hipotéticamente, ser originado en los rescates de gobiernos subnacionales, que son tan frecuentes en la región.

Las cuestiones relacionadas con la sostenibilidad de la deuda

Una importante debilidad de la situación fiscal en Ecuador es el elevado nivel de la deuda pública, heredado tras décadas de indisciplina en la gestión fiscal. En 1999, el país experimen-

21. Véanse más detalles en Artana, López Murphy y Navajas (2003).

22. El techo de 60% del PIB para los países europeos se traduce en 150% cuando se expresa como proporción de los ingresos públicos. Dicho porcentaje es similar a un coeficiente ampliamente utilizado para las empresas privadas, a saber, la razón deuda/ventas. Si se considera que los ingresos del sector público ecuatoriano son de alrededor de 25% del PIB, un techo de deuda del 150% de los ingresos produciría un coeficiente deuda/PIB “razonable” de 38%. El coeficiente “empírico” de 30% tiene en cuenta un mayor riesgo de liquidez.

Cuadro 2.6: Fondo óptimo versus flujos del FEIREP para reducción de la deuda (en millones de US\$)																	
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Regla en Ecuador (70% del FEIREP)	191	249	290	331	373	414	420	427	433	440	447	454	460	467	474	481	489
Reducción de deuda "ideal"	329	411	506	591	676	761	796	828	861	895	930	966	1004	1043	1083	1124	1167

Nota: Los precios se pronostican iguales a la tendencia de largo plazo.
Fuente: Estimaciones del personal técnico del Banco Mundial.

Cuadro 2.7: Evaluación del cumplimiento de las reglas fiscales^{1/}

	Aplicación	Unidad de medida	Cláusula legal (%)	Ejecutado 2002 (%)	Ejecutado 2003 (%)	Planificado 2004 (Proforma) (%)
Gasto primario	Presupuesto del gobierno central	Crecimiento real	3,5	15,1	-0,9	3,4
Déficit no petrolero	Gobierno central	Variación anual (% del PIB)	-0,2	-0,3	0,0	-0,02
Deuda pública / PIB	Deuda pública total	Reducción cada 4 años ^{2/}	16,0 3,8 anual	-12,0	-5,0	

Notas:

1/ Las cifras declaradas corresponden al gobierno central.

2/ Hasta 40% del PIB.

Fuente: Estimaciones del personal técnico del Banco Mundial.

tó una grave crisis de deuda y dejó de cumplir sus obligaciones. Después de un turbulento período de reestructuración involuntaria de la deuda, incluyendo un “corte” de 40% impuesto unilateralmente por el gobierno en el acuerdo de reestructuración con sus acreedores, y gracias también a la recuperación económica que está en curso, Ecuador pudo reducir su deuda externa pública de 102,0% del PIB en 2002 a 37,2% en el primer semestre de 2004. A pesar de esta disminución, tanto el nivel de la deuda como su servicio siguen siendo excesivos y el riesgo de incumplimiento no es despreciable. Además, la Tesorería ha experimentado repetidas veces problemas de liquidez para cumplir con el servicio de la deuda. A pesar del avance registrado en la disminución de los atrasos en el pago de las deudas, la falta de liquidez continúa constituyendo un problema en el momento de escribir este informe.

El análisis de la sostenibilidad de la deuda indica que se requieren superávits primarios de 4,5% y de 5% del PIB para reducir gradualmente la razón deuda/PIB a 40%, el parámetro de referencia definido en la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.²³ La mayoría de los ejercicios de análisis de sostenibilidad de la deuda tienen por objeto calcular los superávits primarios necesarios para estabilizar la razón deuda/PIB, es decir, el esfuerzo fiscal requerido para evitar una evolución explosiva futura de los coeficientes de deuda. El ejercicio realizado en este informe toma como punto de partida de carácter paramétrico la decisión legal y de política de reducir el nivel de la deuda a 40% del PIB (objetivo contenido en la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal) y determina cuáles son los balances primarios para llegar a este parámetro de referencia en el año 2006. El escenario base parte del supuesto de que el programa económico logrará sostener la dolarización exitosamente (Recuadro 2.3). El escenario se concentra en el mediano plazo y, por esta razón, supone que no existen ganancias inesperadas provenientes del petróleo. En consecuencia, se trata de un escenario conservador (en el Recuadro 2.3 se presenta también un escenario basado en precios más altos del petróleo). En él se supone que el país tendrá un crecimiento constante y una inflación baja y que la evolución de estas dos variables estará favorecida por un gasto en lenta expansión, un incremento de los ingresos tributarios

23. El análisis de sostenibilidad de la deuda de referencia está tomado de Banco Mundial (2004a).

no petroleros y considerables superávits primarios. La estabilización inducirá una reducción de las tasas de interés con el fin de estimular la inversión privada –tanto extranjera como nacional– y las exportaciones como principales fuentes de crecimiento. Continuará la reestructuración del sistema bancario. Los recursos del FEIREP se utilizarán para recomprar la deuda como lo establece la regla fiscal. Todos los atrasos en el servicio de la deuda pública heredados del pasado se cancelan en el corto plazo y se descarta cualquier incumplimiento durante los tres años siguientes. El gobierno ecuatoriano recibirá financiamiento parcial no reembolsable para solventar gastos sociales prioritarios con el fin de proporcionar adecuada protección a los más pobres, minimizando al mismo tiempo el posible impacto negativo de corto plazo de las medidas de ajuste, preservando de esta manera el consenso social y político mínimo sobre las difíciles medidas que deben ser adoptadas. En el escenario base, la obtención de superávits primarios entre 4,5% y 5,0% del PIB permitiría al gobierno cubrir sus pagos por concepto de amortización con escaso financiamiento adicional y continuar la disminución gradual de la razón deuda pública/PIB al nivel sostenible de 40% del PIB en 2006 (Gráficos 2.9a y b). Un importante factor que explica este resultado es la activa amortización de la costosa deuda interna y externa (global) con los superávits primarios.

Se llevaron a cabo ejercicios adicionales de sostenibilidad de la deuda que tienen en cuenta diversos choques que afectan el financiamiento de la cuenta corriente. Como todos los mercados emergentes, Ecuador enfrenta una elevada volatilidad en los flujos de capital. Las salidas súbitas de capital se pueden interpretar como un choque que afecta al crédito o como un choque que afecta a la cuenta de capital y que podría conducir a problemas de solvencia si no se abordan anticipadamente las vulnerabilidades. Una disminución del financiamiento del déficit en cuenta corriente indica que el país debe aplicar un ajuste forzado en su absorción de bienes transables. Como sostiene Izquierdo (2002): “en la medida en que el consumo de bienes no transables constituye un complemento del consumo de bienes transables, una disminución de este último implicará una disminución del primero y conducirá a una reducción de los precios de los bienes no transables. Como en una economía pequeña y abierta los precios de los bienes transables se consideran dados, lo anterior implica que deberá ajustarse el tipo de cambio real. El ajuste del tipo de cambio real generará un efecto de revaluación del coeficiente deuda/PIB, lo que, a su vez, afectará la sostenibilidad fiscal”.

Ecuador está expuesto a choques que inciden directamente sobre la cuenta corriente y que podrían actuar con efectos equivalentes a los de una interrupción súbita de los flujos de capital. La economía ecuatoriana es altamente vulnerable a una caída en los precios del petróleo (o a una disminución de las remesas). Además, el gobierno carece actualmente de acceso a los mercados internacionales de crédito y, por consiguiente, no cuenta con una herramienta para suavizar los choques que afectan el precio del petróleo.

La utilidad de los ejercicios de sostenibilidad fiscal reside en que ayudan a los responsables de la formulación de políticas a evaluar el posible impacto de los choques. A continuación se presentan dos ejercicios cuya justificación teórica y metodología se desarrollan en el volumen II (véase el Capítulo 1). Todos los ejercicios se llevan a cabo con referencia al estado de la economía ecuatoriana a finales de 2003, es decir, antes del marcado aumento de los precios del petróleo, y complementan el análisis convencional de la sostenibilidad fiscal que tiene por finalidad identificar el superávit primario necesario para lograr un coeficiente deuda/PIB constante con base en los supuestos dados para la tasa de interés y la tasa de crecimiento del PIB.

El primer ejercicio identifica el superávit primario necesario para la sostenibilidad fiscal, teniendo en cuenta la variación en los precios relativos requerida para ajustarse al choque y su impacto sobre el nivel de la deuda. En este ejercicio se analizan dos casos, a saber, una caí-

Recuadro 2.3: Escenarios de sostenibilidad de la deuda

Escenario base

Para el período 2004-2006, los supuestos claves son un crecimiento promedio de 4,0%, con tasas de inflación de un solo dígito que convergen a los niveles internacionales (2%) a finales del período y la disminución de los precios del petróleo en 2005-2006, compensada parcialmente con nuevas exportaciones de petróleo.

- Para 2004 se utiliza el supuesto de un precio del petróleo WTI de US\$32 por barril y, para 2005-2006, de US\$20 por barril.
- Se produce un aumento constante de la inversión privada en el sector petrolero. La producción de petróleo se incrementaría alrededor de 40%, o sea 64 millones de barriles (un incremento de 400.000 bpd a 570.000 bpd) durante 2003-2006. Se prevé que la producción de PetroEcuador se mantenga relativamente estable, aumentando sólo 9,5% durante este período, mientras que las empresas privadas aumentarían sus niveles de producción en 81%.
- El incremento de la producción de petróleo respaldará tasas de crecimiento de 4,0% en el período del pronóstico.
- Como consecuencia, el superávit primario del SPNF debería alcanzar un promedio entre 4,5% y 5% del PIB (para un superávit global del SPNF de 2,2% del PIB) que surgiría de un aumento temporal de los ingresos provenientes del petróleo y de los ingresos tributarios no petroleros, de las medidas de austeridad y de la disminución del gasto público en términos reales.
- También se supone el cumplimiento de todas las reglas fiscales de la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.

Escenario con precios de petróleo más altos

Este escenario supone una mayor tasa de crecimiento en 2004, impulsada por el precio más elevado del petróleo, con tasas de inflación similares a las del escenario base. Se supone, además, un precio del petróleo WTI de US\$40 por barril en 2004, de US\$30 por barril en 2005 y de US\$26 por barril en 2006. Los resultados de este escenario son los siguientes:

- Se generan superávits primarios más altos, en promedio 5,1% del PIB, con lo cual se reducen las necesidades de financiamiento fiscal.
- Los mayores ingresos provenientes del petróleo también conducen a una mayor acumulación de recursos en el FEI-REP y a mayores niveles de recompra de deuda.

da de 50% en el precio del petróleo y una súbita disminución de la entrada de capitales. El último caso incluye una evaluación del impacto adicional de un aumento de los pasivos contingentes que puede surgir como consecuencia de la depreciación del tipo de cambio real necesaria para que la economía se ajuste a una disminución de los flujos de capital.

El segundo ejercicio proporciona una indicación de cuán cerca o cuán lejos está la economía de hallarse en una situación de crisis, dado el nivel de la deuda y la volatilidad de los ingresos públicos.

Ejercicio N°1. La sostenibilidad fiscal en el marco de una súbita caída del precio del petróleo, un repunte en las tasas de interés o salidas de capital

Una súbita caída en los ingresos externos necesarios para sostener el nivel de la demanda agregada de la economía (a un ingreso dado) ha demostrado ser muy costosa en términos de producto en los países en desarrollo (Calvo y Reinhart 2001). Ecuador no constituye una excepción a este patrón. La crisis de finales de los años noventa fue, en parte, consecuencia de una súbita

interrupción de los flujos de capital que condujo a problemas de solvencia y de sostenibilidad fiscal (Izquierdo 2002). Una disminución en el financiamiento del déficit en la cuenta corriente implica que el país debe seguir un ajuste forzado en su absorción de bienes transables. Este proceso requiere un ajuste del tipo de cambio real que puede ir acompañado de una materialización de pasivos contingentes que deterioraría la sostenibilidad fiscal.

El impacto de un choque petrolero y de un incremento de las tasas de interés. Una caída de 50% en el precio del petróleo, de US\$24 a US\$12 por barril, conduciría a una caída en el ingreso neto proveniente de la exportación equivalente a 13,3% de las importaciones (una variable sustitutiva de la absorción de bienes transables). Para que sea posible esta reducción de la absorción, se requeriría una depreciación de 33,3% en el tipo de cambio real, ya que la caída de las importaciones estaría acompañada de una caída porcentual similar en los bienes no transables complementarios. Esto significa que los bienes transables se encarecerían en relación con los bienes no transables (es decir, una depreciación del tipo de cambio real). Esta depreciación no variaría el valor de la deuda ecuatoriana en dólares en términos de bienes transables, pero reduciría el valor del producto –que tiene un importante componente no transable– en términos de bienes transables, lo que da por resultado un incremento de la razón deuda/PIB. A tasas de interés de 11% en dólares, Ecuador requeriría un superávit primario de alrededor de 4,4% del PIB para sostener los niveles de deuda de 2003. Con esa tasa de interés, una caída de 50% en el precio del petróleo requeriría un balance primario de 5,2% del PIB, es decir, casi un punto porcentual adicional del PIB. Pero si el choque está acompañado de un incremento de 200 puntos básicos en las tasas de interés y de una caída de un punto porcentual en el crecimiento del PIB, el superávit primario requerido se elevaría a 7% del PIB. Los resultados del ejercicio de sostenibilidad de la deuda resultan muy sensibles a la variación en las tasas de interés.

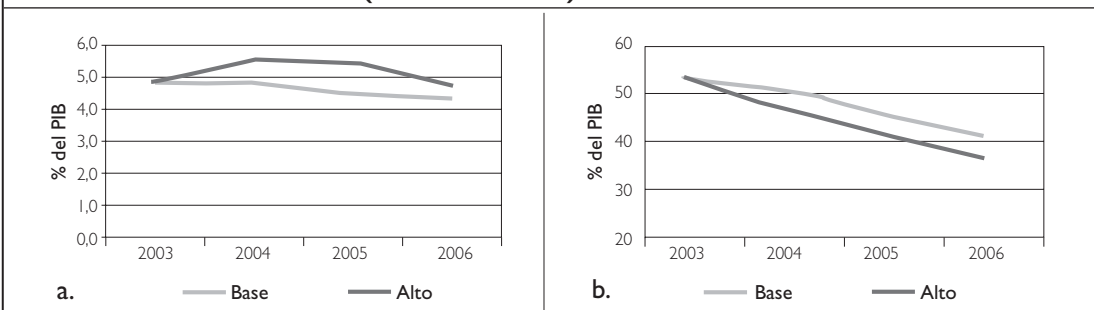
El impacto de una súbita interrupción de los flujos de capital. Con los mismos supuestos, el cierre del déficit en cuenta corriente de Ecuador requeriría un superávit fiscal primario de 4,9% del PIB. Si se agrega un incremento de 200 puntos básicos en las tasas de interés y una caída de 1% en el crecimiento del PIB se requeriría un ajuste de 2,2 puntos del PIB, lo que llevaría a 6,7% el superávit primario total necesario. Si, como consecuencia de lo anterior, surgen pasivos contingentes originados en el sistema bancario dolarizado,²⁴ la deuda pública se incrementaría 2,5 puntos porcentuales y la economía requeriría un ajuste adicional del superávit primario de alrededor de 0,3 puntos del PIB, lo que llevaría el total a 7% del PIB. En consecuencia, si estos diferentes elementos, es decir, los pasivos contingentes, el aumento de las tasas de interés y la desaceleración del crecimiento del PIB, ocurrieran todos al mismo tiempo, agregarían una presión combinada al ajuste menos estricto que sería requerido si cada uno de estos factores operara independientemente y en forma aislada.

Ejercicio N° 2. La sostenibilidad fiscal con volatilidad de los ingresos tributarios

Este ejercicio tiene en cuenta la volatilidad de los ingresos tributarios en un contexto de inflexibilidad del gasto y de restricciones al acceso a los mercados internacionales de capital. El supuesto implícito en este ejercicio es que el gobierno no puede acumular más deuda que la correspondiente al nivel cuyo servicio puede atender si se produjera una crisis fiscal (definida como

24. El ejercicio supone que 20% de los préstamos al sector de bienes no transables se convierten en préstamos en mora como consecuencia de las quiebras de empresas en el mencionado sector (véase Izquierdo 2002).

Gráfico 2.9: a. Superávit primario: escenario base y escenario alto para la sostenibilidad de la deuda (como % del PIB)
b. Deuda pública: escenario base y escenario alto para la sostenibilidad de la deuda (como % del PIB)



Fuente: Cálculos del personal técnico del Banco Mundial.

el caso en que el balance primario permanece para siempre en el valor más bajo posible).²⁵ En consecuencia, incluso si el gobierno estuviera siempre dispuesto a pagar su deuda, todavía habría un límite por encima del cual no se recibirían préstamos adicionales, porque podría no contar con suficientes recursos para amortizarlos en un escenario de crisis sostenida. Mientras que en el enfoque convencional de la sostenibilidad fiscal se supone que el balance primario (con respecto al PIB) que estabiliza la razón deuda corriente/PIB es el nivel de estado estacionario, en este ejercicio sólo se define un umbral de la razón deuda/PIB, pero este nivel no es ni el equilibrio que necesariamente se observará ni el nivel óptimo de deuda. Con esta información, el gobierno debería fortalecer las variables fundamentales para que se mantenga baja la probabilidad de que la deuda pública llegue a su nivel más alto. Los valores inferiores del ingreso del sector público como proporción del PIB (que resultarían si se tomara en cuenta la volatilidad de los ingresos) requerirían que se ajustaran a la baja los niveles de deuda sostenible, especialmente si el gobierno no puede comprometerse a hacer grandes recortes en los gastos al enfrentar un choque. Teniendo en cuenta estas consideraciones, en el marco de este ejercicio, serían necesarios seis años, para que, con una probabilidad de 50%, Ecuador alcance el umbral de deuda. La probabilidad de que ese mismo resultado se obtenga en tres años es 35%. Esta información debería ayudar a las autoridades a corregir los desequilibrios fiscales mucho antes de que se alcancen los umbrales de deuda.

Ambos ejercicios muestran razones adicionales por las que Ecuador necesita prepararse para posibles choques que afecten al precio del petróleo, a las tasas de interés o a las salidas de capital, fortaleciendo las cuentas fiscales con el fin de lograr por lo menos superávits primarios fiscales de entre 4,4% y 5,2% del PIB. Si las autoridades estuvieran dispuestas a proteger la economía del posible impacto adicional de la desaceleración resultante del producto, del aumento de los diferenciales de las tasas de interés y de los pasivos contingentes, el superávit fiscal primario requerido debería ser de alrededor de 7,0% del PIB. Como se desprende del resultado de estos ejercicios, los choques negativos podrían rápidamente agregar presiones significativas a la sostenibilidad de la deuda en el futuro.

25. Dicho nivel más bajo posible del balance primario está dictado por el nivel más bajo posible que se registre de los ingresos públicos y por el máximo ajuste del gasto que resulte posible para el gobierno.

Recomendaciones de política

Al adoptar la dolarización, Ecuador eligió un marco institucional muy exigente para la conducción de la política económica. El país enfrenta significativos desafíos derivados de la dependencia con respecto a los volátiles ingresos petroleros, del carácter impredecible de los flujos de capitales y de los devastadores efectos de los choques de oferta inducidos por fenómenos naturales. Estas perturbaciones se producen de manera inevitable, independientemente del régimen monetario, y su ocurrencia pondría seriamente a prueba al equipo más hábil e inspirado de responsables de la formulación de políticas. Pero, en el contexto de la dolarización, la prueba a que se los sometería es aún más rigurosa. Si bien es cierto que, desde el punto de vista de los objetivos de estabilización, la dolarización proporciona a los responsables de las políticas una ventaja por la completa imposibilidad de que se presente una crisis cambiaria y la hiperinflación que ésta puede acarrear, también es cierto que la gestión de la demanda se restringe a la política fiscal y ya no se dispone del factor amortiguador del tipo de cambio nominal. Además, después de un choque negativo es probable que el mecanismo de ajuste de la economía pase por la recesión y la deflación, magnificando así los desafíos. Adicionalmente, a pesar de todas las ventajas en materia de estabilización financiera, en el contexto de una cuenta de capital abierta, la dolarización necesita estar respaldada por un sistema financiero robusto y bien regulado en el que puedan controlarse los problemas de asimetría de información. Por último, existe el desafío que representa la necesidad de aumentar la competitividad de los sectores de bienes transables, en un contexto como el ecuatoriano en el que las depreciaciones del tipo de cambio real resultan costosas y dolorosas porque los precios y los salarios son inflexibles a la baja. Para abordar estos desafíos, las recomendaciones que se presentan a continuación se concentran en una propuesta de agenda fiscal que podría ayudar a fortalecer el marco de la dolarización.

La agenda fiscal, sin embargo, enfrenta grandes obstáculos institucionales y de economía política en Ecuador. Como se señaló en el primer capítulo, en última instancia, la raíz de la posición fiscal de Ecuador reside en el régimen de economía política que tomó forma después del descubrimiento del petróleo a finales de los años sesenta y que todavía prevalece. Dicho régimen engendra –y constantemente reproduce– los incentivos que sesgan la política fiscal en favor de la expansión del gasto inercial y contra la flexibilidad en la asignación de recursos. El actual auge de los precios del petróleo intensifica la resistencia al ajuste fiscal, ya que genera una atmósfera de opinión pública en la que, a los ojos de algunos grupos sociales, la disciplina fiscal parece injustificada e innecesaria. Sin embargo, en los últimos años, grandes segmentos de la opinión han pasado a respaldar la reforma, en la medida en que la ciudadanía comprende cada vez mejor la inextricable conexión que existe entre la necesidad de ajuste fiscal y la creación del espacio fiscal requerido para una estrategia de reducción de la pobreza.

En consecuencia, los objetivos de mediano plazo de la política fiscal son fortalecer y preservar la sostenibilidad de las cuentas fiscales. Estos objetivos se pueden lograr con el respaldo de un pacto fiscal, implícito o explícito, cuyas principales metas serían: a) enfrentar el riesgo de insolvencia del sector público; b) llevar a cabo una reforma tributaria integral; c) eliminar el sesgo inercial en favor de la expansión de la nómina y de la reducción de las inversiones en la gestión de las finanzas públicas; d) reformar la administración pública y el sistema de pensiones; e) utilizar la riqueza petrolera para reducir la deuda; f) la enmienda, en el plazo de unos pocos años, de la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, convirtiéndola en un instrumento más agudo, más coherente y más poderoso de consolidación fiscal mientras que, en el corto plazo, se cumple cuidadosamente con sus reglas fiscales (aumentando, por esta vía, la credibilidad), y g) abordar el tema de los problemas de liquidez de corto plazo de la Tesorería.

- **Con el fin de reducir el riesgo de insolvencia, las autoridades deberán lograr los amplios superávits primarios necesarios para reducir la deuda a un nivel sostenible.** En el marco de un escenario base, el análisis de la sostenibilidad de la deuda de la Revisión del Gasto Público señala cuál sería el superávit primario anual del SPNF necesario para satisfacer los pagos de intereses y reducir el coeficiente de deuda a por lo menos 40% del PIB hacia 2007, como ya fue señalado más arriba. La única forma de lograr superávits primarios de esta magnitud es generar nuevos ingresos y controlar al mismo tiempo los gastos. Si bien el coeficiente de 40% es el contemplado en la ley, sería deseable alcanzar un 5% adicional para cubrirse frente a posibles imprevistos y choques.
- **El gobierno deberá perseverar en la búsqueda de una reforma tributaria integral.** Después de que los precios del petróleo retornen a su nivel promedio histórico, la reforma tributaria deberá tener como finalidad elevar los ingresos tributarios no petroleros por lo menos en 2,5% del PIB. Este monto es igual al que se debe acumular en el FEIREP para cumplir con las reglas de la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal. La reforma tributaria debería dirigirse: a eliminar o a racionalizar todas las preasignaciones que no provengan de un mandato constitucional; a eliminar o racionalizar las exenciones al IVA, al impuesto sobre la renta de las personas y a los derechos de aduana, con la excepción de las exenciones al IVA de alimentos básicos no procesados; a simplificar la estructura tributaria y a eliminar los impuestos que generan ingresos ínfimos; a completar la reforma aduanera y a fortalecer la administración tributaria. Los obstáculos de economía política a la reforma tributaria son significativos, ya que ésta afecta a poderosos intereses creados, lo cual explica por qué el Congreso ha rechazado repetidamente múltiples propuestas de nueva legislación tributaria. Sin embargo, el que existan estos obstáculos sólo quiere decir que los partidarios de la reforma deberán perseverar en la tarea de crear las condiciones políticas que favorezcan el logro de un pacto fiscal.
- **Eliminar el sesgo inercial en favor de la expansión de la nómina y de la reducción de las inversiones.** La eliminación de este sesgo se puede lograr: a) mediante la contención del crecimiento de la nómina (véanse detalles adicionales más adelante); b) la revisión de los programas en todos los ministerios que efectúan gastos, con el fin de identificar cuáles se pueden eliminar porque no representan adecuadamente las prioridades sociales o porque constituyen duplicaciones del gasto o dan lugar a gastos excesivos; c) una mejor focalización de los programas sociales y la eliminación de aquellos que no pueden ser orientados hacia los pobres y d) la utilización de los recursos del FEIREP para recomprar en primer lugar la deuda más costosa (en particular los bonos globales) con el fin de reducir los pagos de intereses.
- **Completar la reforma de la administración pública.** Las siguientes son tres medidas que el gobierno podría considerar: a) extender la ley de unificación salarial a aquellas categorías de empleados que no están cubiertos por la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal; b) llevar a cabo un programa de jubilación de empleados públicos, complementado, cuando fuere necesario, con la prohibición de nuevas contrataciones, la eliminación de cargos vacantes y los programas de jubilación anticipada y c) realizar una permanente revisión de las necesidades de personal.
- **Es preciso reformar el sistema de pensiones, haciéndolo más equitativo; mejorar su diseño institucional, haciéndolo más eficiente y transparente; reducir su costo fiscal**

y evitar futuros pasivos del gobierno central.²⁶ El gobierno deberá formular e instrumentar varias políticas destinadas a solucionar o reducir los problemas de la baja cobertura, los mecanismos institucionales inadecuados, los subsidios costosos y no equitativos y los riesgos de sostenibilidad de largo plazo. Este informe sugiere: a) adoptar un enfoque incluyente y fiscalmente sostenible para el diseño del sistema que brinde seguridad en el ingreso a los grupos con escasa o ninguna cobertura pero con grandes necesidades; b) modificar el esquema institucional del sector, completando la separación entre el componente de seguridad social y el componente de salud y creando en la administración central una instancia encargada de diseñar y de instrumentar políticas de seguridad social; c) revisar la autonomía del IESS con el fin de evitar interferencias políticas en sus operaciones diarias; d) incrementar la transparencia, adoptando un programa permanente destinado a preparar, difundir y evaluar información sobre la situación del IESS y de sus diferentes programas; e) eliminar la contribución del gobierno a los beneficios del IESS, ajustando los parámetros del sistema con el fin de lograr la sostenibilidad actuarial en el mediano y largo plazo y f) revisar el marco jurídico del sistema para crear un modelo más simple y transparente. Una reforma estructural (incluyendo la creación de cuentas individuales y la gestión privada del sistema) puede constituir una opción, pero sólo si puede ser implantada con un razonable consenso social y político y en forma fiscalmente sostenible.

- **La utilización de la riqueza petrolera para reducir la deuda constituye una estrategia óptima.** Dada la elevada prima de riesgo país sobre la deuda pública, la mejor alternativa es utilizar los recursos petroleros para reducir la deuda pública muy por debajo de 40% del PIB en forma gradual hasta 2006 y, una vez alcanzado ese tope, comenzar a acumular en activos financieros que permitirán al país tener un déficit no petrolero razonable, incluso después de haberse agotado las reservas de petróleo. Esta estrategia tiene varias ventajas. En primer lugar, reducirá los pagos de intereses por parte del gobierno. Un ejercicio cuantitativo incorporado en el Apéndice estadístico demuestra que, con supuestos adecuados sobre el monto de las recompras de deuda adicionales, la reducción de los pagos anuales de intereses puede llegar hasta 0,2% del PIB en 2005 y 2006 (véanse los detalles en el Cuadro A76 del Apéndice estadístico). En segundo lugar, *ceteris paribus*, el déficit fiscal será menor. En tercer lugar, también serán menores las tasas reales de interés para el sector privado. Esta reducción se puede lograr por dos vías: la disminución de los empréstitos del gobierno en los mercados nacionales de capital y la reducción de la tasa de interés para el bono soberano, la cual tiende a ser el límite mínimo del costo del crédito para el sector privado.
- **La recompra de la deuda externa debería mejorar la credibilidad del gobierno y fortalecer las perspectivas de crecimiento de la economía.** Esta es la estrategia de deuda que moderará la variación de los precios relativos creada por las ganancias imprevistas del petróleo y contribuirá a fortalecer la percepción en los mercados de que está mejorando la sostenibilidad de la deuda de Ecuador. Sin embargo, se debe tener en cuenta que una política de recompra de la deuda externa puede resultar costosa desde el punto de vista político, ya que es rechazada por algunos segmentos de la opinión pública. En verdad, la garantía legal involucrada en los bonos globales puede elevar el precio de recompra de la

26. En el Capítulo 4 del Volumen II se presentan recomendaciones de política sobre la forma de abordar el componente de salud del sistema de seguridad social.

deuda en el mercado secundario, reduciendo de esta manera los ahorros anticipados inicialmente. Además, la utilización de los recursos disponibles del FEIREP para recomprar la deuda interna podría sumar presiones a la demanda agregada, a menos que los tenedores de la deuda interna saquen del país los ingresos que reciban por dicho concepto. Sin duda, esta repatriación de los mencionados ingresos no sucederá en el caso de la deuda del sistema de pensiones y probablemente tampoco suceda en el caso de otras deudas en manos de residentes. De manera que, para impedir presiones de demanda, es preciso tener en cuenta que la recompra de la deuda no constituye un sustituto para la disciplina en el gasto. Si el gobierno no puede reducir el gasto ineficiente, la refinanciación de la deuda interna podría significar sólo una mayor deuda interna en términos netos y, por ende, una mayor vulnerabilidad fiscal y una reducción del coeficiente de deuda global inferior a la proyectada. Puede suceder, incluso, que la recompra de la deuda externa no impida este resultado. En consecuencia, suponiendo que se produzcan recortes en el gasto, sería aconsejable seguir evaluando las ventajas y desventajas de recomprar la deuda interna o externa con recursos del FEIREP. La política de recompra de la deuda deberá ponderar, por una parte, los beneficios de reducir el riesgo país y obtener acceso a los mercados financieros y, por la otra, el mayor costo del precio de los bonos renegociados que se recompraran. En general, la deuda costosa, como los bonos globales, deberá ser cambiada por deuda menos costosa mediante un proceso transparente.

- **En el corto plazo, el estricto cumplimiento de las reglas del FEIREP que tienen por objeto impedir el desvío de los fondos que deben usarse para la recompra de la deuda fortalecerá su credibilidad.** La presión por recurrir a estos recursos es muy grande y siempre se han utilizado ingresos petroleros imprevistos para financiar inversiones públicas seleccionadas de una manera deficiente. Un alto precio del petróleo, como el que prevalece actualmente, hace que resulte más tentador cambiar las reglas del FEIREP.
- **El FEIREP debe comenzar a realizar las recompras de deuda con el objeto de ganar credibilidad, pero, obviamente, en el futuro deberá establecer una separación clara entre la función de estabilización y las funciones de ahorro y de reducción de la deuda.** Este enfoque requerirá asignar al FEIREP un mayor monto de ingresos del FEP con el fin de enfrentar de manera adecuada la volatilidad del precio internacional del petróleo crudo. Actualmente, por contraste, las reglas obligan al gobierno a ahorrar demasiado cuando los precios están deprimidos y muy poco cuando los precios son altos. Con respecto a la segunda función, se deberá contar con definiciones más precisas sobre la cantidad que debe ser ahorrada para reducción de la deuda y sobre la que será destinada a la acumulación de activos financieros. Las reglas actuales obligan al gobierno a ahorrar sólo alrededor de la mitad de lo deseable. En este fondo de ahorro debería participar toda la producción de petróleo crudo (en vez de tener como único blanco de recaudación los incrementos de la producción de petróleo pesado) y la cantidad a ahorrar debería depender de una estimación de la riqueza petrolera del país y de la fijación de una meta sostenible para el déficit no petrolero. Si se mejora el diseño del fondo petrolero, la reducción obligatoria del déficit no petrolero a una tasa anual de 0,2% del PIB podría resultar en el futuro demasiado restrictiva.
- **Los recursos del FEIREP deben ser invertidos parcialmente en activos altamente líquidos en el exterior.** Como los fondos del FEIREP se utilizarán cuando el precio del petróleo crudo esté bajo, momento en el cual es más probable que los activos ecuatorianos no tengan liquidez y que su precio esté deprimido, resulta prudente invertir estos fondos

en activos financieros líquidos independientes del riesgo de Ecuador. Parte del fondo de estabilización deberá ser invertido en la misma forma en que se invierten las reservas externas del Banco Central del Ecuador: en el exterior y en activos altamente líquidos. Como la magnitud de los choques varía, es más probable que, en un determinado momento, sólo se utilicen montos parciales y no la totalidad de los fondos. Luego, con el objeto de incrementar el rendimiento, parte de los recursos deberá invertirse en una cartera diversificada de activos de plazo más largo con una rentabilidad mayor, pero expuestos a fluctuaciones de precio de corto plazo. Además, un fondo de estabilización bien diseñado también procurará compensar las consecuencias macroeconómicas de las variaciones en el precio del petróleo (la enfermedad holandesa), invirtiendo en el exterior.

- **Con respecto a otras reformas a la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, se recomienda reducir la discrecionalidad en algunas áreas adicionales.** Una de ellas es la definición del precio de referencia para el petróleo crudo que se incluye en el presupuesto. El precio de referencia debería estimarse de una manera óptima con base en un criterio técnico que podría ser incluido en la mencionada ley. Otra mejora sería aplicar el criterio de una tasa de crecimiento de 3,5% para el gasto primario con referencia al presupuesto ejecutado del año anterior y no con referencia al presupuesto aprobado.
- **Las recientes dificultades de liquidez de corto plazo de la Tesorería afectan negativamente la credibilidad de las autoridades y la reputación del país.** La solución del problema dependerá del diseño de programas severos de reforma estructural como base para los acuerdos entre el gobierno, el FMI y otros organismos multilaterales. La reforma estructural, respaldada por una sólida gestión macrofiscal, permitirá al país obtener recursos más baratos, de rápido desembolso y de libre disponibilidad de los organismos multilaterales. Este es también el camino para mejorar la credibilidad en el plan de reducción de la deuda.

Página en blanco a propósito

Capítulo 3

El gasto favorable a los pobres y el espacio fiscal

En mayo de 2004, el gobierno ecuatoriano anunció su intención de formular una **Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP)**. La tarea de implantación de esta estrategia constituye un gran desafío en vista de las restricciones estructurales y fiscales que se han puesto de relieve en los capítulos precedentes. El desempeño fiscal continúa siendo mixto. La consolidación de las cuentas fiscales es frágil todavía. Los ingresos fiscales del sector público no financiero se han incrementado debido, en parte, al aumento en los ingresos tributarios. El gasto total del SPNF se ha mantenido constante, pero la composición del gasto ha empeorado en favor del gasto corriente, especialmente la nómina, y en contra del gasto en inversión. Los coeficientes de deuda han decrecido, pero todavía son elevados y su mayor reducción requiere sostenidos esfuerzos para lograr, en los próximos años, los superávits primarios considerables que se requieren. Adicionalmente, el gasto se ha tornado menos flexible y los gastos de carácter rígido –los salarios, las preasignaciones y los pagos de intereses– representan una proporción cada vez mayor de los ingresos presupuestarios, dejando prácticamente sin recursos a las actividades de desarrollo. En este contexto subsisten serios interrogantes acerca del nivel y la eficiencia del gasto público (principalmente del gasto social) y acerca de la capacidad para financiar una estrategia eficaz de reducción de la pobreza. En este capítulo se examinan estas cuestiones.

Las autoridades reconocen que la posición actual de la política fiscal no es congruente en el marco de una estrategia de reducción de la pobreza. Su meta es aprovechar el proceso que conduce a la Estrategia de Reducción de la Pobreza para aumentar el monto y la calidad del gasto público: su nivel, su composición y la capacidad de ejecución del gasto, incrementando, al mismo tiempo, la flexibilidad presupuestaria y diversificando las fuentes de financiamiento. Para tales efectos, se propone: a) aumentar el gasto en educación y salud por lo menos a un nivel combinado de 5% del PIB; b) corregir la composición del gasto público entre los gastos corrientes y los de capital, pasando de una relación de 20:80 a una de 25:75; c) desconcentrar la inversión pública más allá de las tres provincias en las que actualmente se concentra; d) reducir la rigidez presupuestaria y e) modificar la separación *de facto* que consiste en financiar el gasto corriente mediante ingresos tributarios no petroleros y la inversión mediante los ingresos petroleros (Salazar 2004). Estas metas identifican aspectos importantes relacionados con la magnitud y la calidad del gasto público y se orientan en la dirección correcta, pero los funcionarios deberán detallar aún más su instrumentación. Para ello sería útil responder cuatro preguntas fundamentales: a) ¿Es el nivel del gasto social suficiente para respaldar la reducción de la pobreza? b) ¿Son satisfactorios los indicadores de la eficiencia y la eficacia (focalización) –otros dos aspectos claves de la calidad del gasto– de los recursos asignados a la estrategia de reducción de la pobreza? c) En vista de la necesaria compresión fiscal en los próximos dos o tres años, ¿cómo puede el país lograr el espacio fiscal adicional y mejorar la eficiencia y la focalización del gasto público para financiar una estrategia de reducción de la pobreza? y d) ¿cómo puede el gobierno vincular el gasto con los resulta-

dos intermedios deseados y con los productos finales, especialmente los relacionados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)? En este capítulo se responden estas cuatro preguntas y se proveen alternativas de política. Sin embargo, el capítulo pone de relieve que existen dilemas complejos que requieren, para su resolución, una decidida voluntad política y la creación de consenso nacional.

¿Es suficiente el gasto social para lograr la reducción de la pobreza?

Los presupuestos para los sectores sociales son bajos en comparación con los patrones regionales y están decreciendo (Cuadro 3.1). Después de la dolarización, los gastos en los sectores sociales alcanzaron un nivel máximo de 5,1% del PIB en 2002, revirtiendo así una previa declinación de largo plazo y casi alcanzando el nivel registrado a principios de los años ochenta. Sin embargo, el nivel del gasto en educación y salud continúa siendo bajo –alrededor de la mitad del promedio combinado de América Latina y el Caribe, que es 7,5% del PIB– y ha decrecido desde 2002.¹ Son dos las principales razones de la tendencia ascendente de los gastos sociales después de la dolarización: por una parte, la necesidad de incrementar los sueldos y salarios de los ministerios sociales (véase el Capítulo 2) y, por la otra, la importancia que reviste el fortalecimiento de la red de protección en los programas de bienestar social como el Bono de Desarrollo Humano. Como porcentaje del PIB, los programas de bienestar social se incrementaron de 0,3% del PIB en 1995 a un máximo de 1,3% del PIB en 2002. Estos programas eran particularmente críticos para proteger grupos vulnerables en una economía dolarizada vulnerable a los choques (véase en el Capítulo 4 un análisis detallado del desempeño de los programas más importantes). Los incrementos de la nómina se han logrado al costo, en educación, de un significativo deterioro de la infraestructura escolar, y en salud, de severos problemas de suministro de los medicamentos (estos puntos se abordan más adelante).

En las últimas dos décadas se ha observado una notable disminución del gasto público real en educación y en salud. A pesar de la recuperación registrada en los últimos años, para 2003 el nivel real del gasto en educación por beneficiario fue 40% inferior al de 1980.² Como gran parte del gasto en educación corresponde a los salarios de los maestros (alrededor de 80% del total en el año 2000) y los recientes incrementos presupuestarios han estado impulsados principalmente por los ajustes salariales, cuando se aplica el deflactor de los salarios se encuentra que no hay verdadera recuperación en el gasto real en educación. Esto es congruente con la hipótesis de que, después de 2000, la mayoría de los incrementos presupuestarios estuvieron dirigidos a incrementar el salario nominal de los maestros. De hecho, a) los porcentajes por nivel educacional se han mantenido bastante constantes, de manera que este factor no parece explicar las tendencias en la educación; b) la matriculación en escuelas privadas se ha incrementado, pero no de manera significativa, lo que indica que ésta tampoco constituye una razón relevante; c) el número de estudiantes por maestro ha disminuido mientras que la matricu-

1. En 2001, de acuerdo con los indicadores de desarrollo mundial, los promedios de América Latina y el Caribe correspondientes a educación y a salud (sin incluir las pensiones) fueron del 4,1% y 3,4% del PIB, respectivamente. Una importante advertencia sugerida por los funcionarios ecuatorianos acerca de los coeficientes de Ecuador es que aquéllos no se ajustan plenamente a la clasificación convencional funcional presupuestaria, sino que son sólo variables sustitutivas.

2. La medición de la recuperación del gasto real en educación desde 2000 en adelante es sensible a la elección del deflactor, pero no tanto para los años anteriores. En este informe, el gasto en educación se deflacta utilizando, alternativamente, un índice de precios ponderado para el consumo público y uno para la inversión (ponderados en función de su importancia respectiva en el gasto en educación), y un índice de salarios nominales para los empleados públicos (véase Vos, Ponce y León 2006, cap. 3, volumen II de este libro).

Cuadro 3.1: Ecuador: gasto social ^{1/} del gobierno central como porcentaje del PIB ^{2/}											
	1973	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004 ^{3/}
<i>Gasto social total</i>	3,5	3,3	5,3	4,7	4,4	3,6	4,0	4,3	5,1	5,0	4,9
Educación	2,9	2,5	4,3	3,5	2,8	2,4	1,9	2,2	2,7	2,6	2,6
Salud	0,5	0,7	0,9	1,1	1,3	0,9	0,8	0,8	1,3	1,3	1,2
Bienestar social	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,3	1,3	1,3	1,1	1,1	1,1
Prog. de transferencia de efectivo							0,8	0,7	0,5	0,6	0,6
Otros	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,3	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5
<i>Memo: Educación y salud</i>	3,4	3,2	5,2	4,6	4,1	3,3	2,7	3,0	4,0	3,9	3,8

Notas:

- 1/ El gasto social se refiere al presupuesto del gobierno central solamente. El gasto social incluye los gastos en educación, en salud, en bienestar social y trabajo y en programas de transferencia de efectivo. Estos últimos se refieren al Bono Solidario para 1999–2002, y, de allí en adelante, incluyen la Beca Escolar y el Bono de Desarrollo Humano.
- 2/ El porcentaje del gasto social en el PIB se calcula con base en las series de precios constantes en dólares de 2000. La participación a precios constantes es ligeramente superior en promedio (0,3 puntos porcentuales en los años noventa y 0,1 % para la totalidad de la serie), pero las tendencias son las mismas. La diferencia entre la participación a precios constantes y la participación a precios corrientes se explica por la diferencia entre el deflactor del gasto público y el deflactor del PIB, siendo el primero, en promedio, ligeramente superior.
- 3/ Las cifras correspondientes a 2004 se refieren a datos del presupuesto provisional para gastos sociales y a la proyección del Banco Central para el crecimiento del PIB.
- Fuentes: Banco Central y datos del Ministerio de Economía y Finanzas. Las series provienen de Vos et al. (2003), actualizadas y ajustadas por Vos, Ponce y León (2006, cap. 3, volumen II de este libro).

lación ha crecido, de tal manera que la tendencia decreciente del gasto no puede atribuirse a la falta de oferta de maestros (en la educación primaria el coeficiente se redujo de 30 a 23 estudiantes por maestro y en la educación secundaria se redujo de 13 a 11) y d) la creciente participación de los costos de mantenimiento y de costos operativos de las escuelas dentro de los costos totales sugiere que éste es el campo en el que el gasto público ha estado dando traspies. Esto, sin embargo, es difícil de corroborar debido a los problemas de escasez de datos. Por su parte, el gasto per cápita en salud pública continúa figurando entre los más bajos de América Latina (sólo Haití gasta menos) y los recientes incrementos presupuestarios también se han dirigido principalmente a aumentos salariales de los trabajadores de la salud. Dos factores adicionales comunes a ambos sectores –así como al sector de infraestructura básica– son la persistencia de una focalización deficiente de los recursos y las desigualdades en el acceso a la prestación de los servicios. Estos hallazgos ponen de relieve la necesidad de evaluar la focalización a favor de los pobres y la eficiencia de los programas de infraestructura social y básica.

¿Es el gasto en infraestructura social y básica favorable a los pobres?

Los principales programas sociales

Alrededor de la mitad del gasto social total no es favorable a los pobres. El análisis de incidencia permite examinar en qué medida el gasto es favorable a los pobres, mixto o no favorable a los pobres. Según el método de medición acostumbrado, el gasto es favorable a los pobres cuando existe un diferencial negativo entre la proporción del gasto recibida por los quintiles más ricos y la recibida por los quintiles más pobres, lo que favorece los niveles de consumo de los pobres relativamente más que los de los ricos y reduce, de esta manera, la desigualdad en el consumo.³ En 2003, y en términos absolutos, el quintil más pobre recibió 12% del gasto social, en comparación con 27% en el caso del quintil más rico (Vos et al. 2003). El Cuadro 3.2 combina los hallazgos de Vos (2003) con el monto efectivamente gastado en subsidios en 2003, lo que proporciona un panorama bastante desagregado del gasto favorable y del gasto no favorable a los pobres. En Ecuador:

- **Alrededor de 45% del gasto social total se puede considerar no favorable a los pobres** puesto que un monto significativo del gasto beneficia a hogares ubicados en el extremo superior de la distribución de ingresos.
- **La educación primaria y, en cierta medida, la educación secundaria, son favorables a los pobres** y, combinadas, representan alrededor de las dos terceras partes del gasto en educación.
- **El gasto del Ministerio de Salud Pública (MSP) se puede considerar favorable a los pobres** pero, combinado con el Seguro Social Campesino financiado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), representa apenas la tercera parte del sector de la salud.
- **El gasto en educación terciaria (universidades) y el del IESS son los más relevantes entre los gastos no favorables a los pobres** y representan alrededor de una quinta parte y una tercera parte, respectivamente, de los recursos de los sectores de educación y de salud.

3. Una clasificación mixta representa un diferencial cercano a cero y una clasificación no favorable a los pobres un diferencial positivo (véase en el Gráfico 3.1 una representación visual de esto). Nótese que el análisis de incidencia también permite examinar la progresividad o la regresividad del gasto social. La progresividad se define como el grado en que el gasto mejora los niveles de consumo de los pobres en comparación con los de los ricos, bajo una distribución no proporcional. Inversamente, un programa social puede ser no favorable a los pobres si proporcionalmente se asignan mayores recursos a los quintiles más ricos. En Banco Mundial (2004b) se muestran ejemplos concretos sobre Ecuador.

Cuadro 3.2: Gasto social favorable y gasto social no favorable a los pobres, 2003						
Tipo de gasto	Tipo de programa	Costo fiscal US\$, 2003	Efecto distributivo directo (en US\$, 2003)		Efecto distributivo directo (con respecto a la línea de equidad)	
			Favorable a los pobres	No favorable a los pobres	Favorable a los pobres	No favorable a los pobres
UNIVERSAL		1.706,6				
Educación		1.123,8				
Primaria	Universal	453,4	453,4		X	
Secundaria	Universal	304,0		304,0		X
Universitaria (pública) ^{1/}	Universal	366,4		366,4		X
Salud		582,8				
Por proveedor de servicios		387,5				
IESS	Afiliadas	191,4		191,4		X
SSC ^{2/}	Universal	35,9	35,9		X	
MSP	Universal	160,2		160,2		X
Por servicio de atención		195,3				
Hospitales	Universal	114,4		114,4		X
Centros de salud ^{3/}	Universal	80,9		80,9		X
FOCALIZADO		254,6				
Desayuno escolar	Focalizado	17,0	17,0		X	
Atención infantil	Focalizado	77,7	77,7		X	
Bono Solidario ^{4/}	Focalizado	159,9	159,9		X	
SUBSIDIOS		221,0				
Gas de cocina	Universal	221,0		221,0		X
Total		2.182,2	743,9	974,1	464,2	

Notas:

1/ Se refiere a las transferencias preasignadas a universidades.

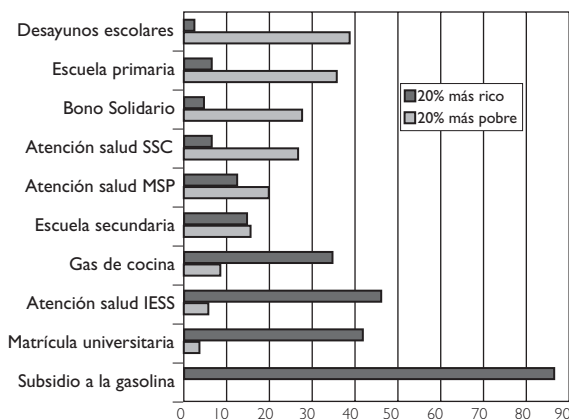
2/ Este programa no está financiado por el gobierno central, sino por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y por las contribuciones de empleados y empleadores.

3/ Incluye subcentros de salud y puestos de salud.

4/ Excluye la Beca Escolar.

Fuente: Vos et al. (2003), MEF y estimaciones del personal técnico del Banco.

Gráfico 3.1: Incidencia del gasto social y subsidios a la energía, 1999



Fuente: Vos, Ponce, Cuesta y Borobrich (2003).

- **Todos los programas focalizados de bienestar social (desayunos escolares, atención infantil y el Bono Solidario, recientemente convertido en Bono de Desarrollo Humano) son favorables a los pobres**, pero en conjunto representan sólo alrededor de 10% del gasto social. Sin embargo, estos programas todavía requieren significativas mejoras en términos de su focalización y de su impacto nutricional.
- **El subsidio para el gas de cocina es definitivamente no favorable a los pobres** y representa un significativo 10% de todos los gastos sociales (equivalente a los recursos asignados a todos los programas focalizados de bienestar social).

El análisis de incidencia permite clasificar el gasto social y los subsidios energéticos en una escala que va de los menos a los más favorables a los pobres. Si se toma la diferencia entre los quintiles más ricos y los más pobres, parecería que los desayunos escolares, el gasto en escuelas primarias y el Bono de Desarrollo Humano son, en ese orden, los programas más favorables a los pobres (Gráfico 3.1).⁴ En la parte inferior de la clasificación, la educación universitaria, la atención de salud del IESS y el subsidio al gas de cocina parecerían ser los gastos menos favorables a los pobres. En particular, antes de su desaparición en 2003, el subsidio a la gasolina no tenía impacto alguno sobre los dos quintiles más pobres y el 85% de este subsidio se concentraba en el quintil más rico. Si el gasto público necesita ser reorientado para financiar una estrategia de reducción de la pobreza, estos hallazgos apuntan hacia las áreas claves de una posible reforma.

4. Respecto de estos hallazgos surgen dos importantes advertencias: a) aunque los desayunos escolares y el Bono de Desarrollo Humano parecen ser los programas más favorables a los pobres, esto no significa que no requieran importantes esfuerzos de refocalización (ambos programas están afinando sus bases de datos de beneficiarios) y b) el Seguro Social Campesino no depende del gobierno central sino del IESS, lo que hace más difícil asignarle directamente mayores recursos.

Cuadro 3.3: Gasto social y subsidios a la energía, por quintil de ingresos, desde los menos favorables a los más favorables a los pobres, 1999 y 2003

	Gastos menos favorables a los pobres				Gastos más favorables a los pobres						% del total
	Subsidio a la gasolina	Matrícula universitaria	Salud IESS	Gas de cocina	Escuela secundaria	Salud MSP	Salud SSC	Bono	Escuela primaria	Desayunos escolares	
Subsidios sociales como porcentaje del presupuesto familiar, 1999											
20% más pobre	0,0	2,0	2,1	12,0	8,0	6,7	0,7	14,8	17,2	3,7	67,2
Segundo quintil	0,0	4,9	1,7	12,5	6,9	4,2	0,4	8,5	6,7	0,9	46,7
Tercer quintil	0,1	4,5	3,7	11,6	5,3	2,8	0,2	5,1	3,4	0,4	37,1
Cuarto quintil	0,2	5,2	2,5	9,5	3,0	2,0	0,2	2,1	1,5	0,7	26,9
20% más rico	0,6	3,4	2,3	5,8	0,9	0,5	0,0	0,3	0,4	0,0	14,2
Composición de los subsidios sociales como porcentaje del total, 1999											
20% más pobre	0,0	3,0	3,1	17,9	11,9	10,0	1,0	22,0	25,6	5,5	100,0
Segundo quintil	0,0	10,5	3,6	26,8	14,8	9,0	0,9	18,2	14,3	1,9	100,0
Tercer quintil	0,3	12,1	10,0	31,3	14,3	7,5	0,5	13,7	9,2	1,1	100,0
Cuarto quintil	0,7	19,3	9,3	35,3	11,2	7,4	0,7	7,8	5,6	2,6	100,0
20% más rico	4,2	23,9	16,2	40,8	6,3	3,5	0,0	2,1	2,8	0,0	100,0
Incidencia de los subsidios sociales, en porcentajes, 1999											
20% más pobre	0,0	3,0	5,0	8,0	15,0	19,0	26,0	27,0	35,0	38,0	
Segundo quintil	1,0	12,0	7,0	14,0	23,0	23,0	35,0	28,0	26,0	15,0	
Tercer quintil	4,0	16,0	21,0	20,0	26,0	22,0	13,0	25,0	20,0	12,0	
Cuarto quintil	10,0	28,0	22,0	24,0	22,0	24,0	21,0	16,0	13,0	33,0	
20% más rico	85,0	41,0	45,0	34,0	14,0	12,0	5,0	4,0	6,0	2,0	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Incidencia de los subsidios sociales, en millones de US\$, 2003											
20% más pobre		11,0	9,6	17,7	45,6	30,4	9,3	43,2	158,7	6,5	332,0
Segundo quintil		44,0	13,4	30,9	69,9	36,8	12,6	44,8	117,9	2,6	372,9
Tercer quintil		58,6	40,2	44,2	79,0	35,2	4,7	40,0	90,7	2,0	394,6
Cuarto quintil		102,6	42,1	53,0	66,9	38,4	7,5	25,6	58,9	5,6	400,6
20% más rico		150,2	86,1	75,1	42,6	19,2	1,8	6,4	27,2	0,3	408,9
Total		366,4	191,4	221,0	304,0	160,2	35,9	159,9	453,4	17,0	1.909,2
											100,0

Fuentes: Vos et al. (2003); Ministerio de Finanzas y STFS.

La proporción favorable a los pobres del gasto social total es aún menor. Este informe define el gasto social en un sentido amplio, ya que incluye los programas financiados en forma extrapresupuestaria –como los pagos para atención de salud del IESS o los desembolsos del Seguro Social Campesino– y excluye los autofinanciados, por ejemplo, las pensiones del IESS.⁵ Si se combina la distribución por quintiles del ingreso de los hogares correspondiente a 1999 (hallada por Vos et al. 2003) y la información sobre el monto efectivamente desembolsado en los gastos sociales y en los subsidios en 2003, se pueden desagregar por quintiles los desembolsos acumulados. Del Cuadro 3.3 se pueden extraer estas conclusiones:

- Los subsidios sociales son progresivos. Representan una proporción alta del ingreso de los hogares pobres (67,2%, vale decir, un poco más de las dos terceras partes de su presupuesto familiar).
- Juntos, los subsidios al gas de cocina (41%), a la matrícula universitaria (24%) y a la atención de salud del IESS (16%) representan 80% de los subsidios totales al quintil de hogares más ricos. Nótese que los pagos de atención de salud del IESS son extrapresupuestarios y se financian a través de un impuesto preasignado sobre la nómina y no a través del presupuesto del gobierno central.
- En términos agregados, el quintil más pobre recibe 17,4% de los gastos totales, en comparación con el quintil más rico, que recibe 21,4%.
- El programa más favorable a los pobres, el de los desayunos escolares, recibe un monto anual (US\$17 millones) que representa menos de 1% del gasto social total y 20 veces menos que el más regresivo de los subsidios, que es el destinado a la matrícula universitaria. El subsidio a la gasolina fue acertadamente eliminado en 2003, con el aumento del precio de la gasolina adoptado a principios del gobierno del presidente Gutiérrez pero el programa de desayunos escolares –administrado por el Programa de Alimentación Escolar (PAE)– sigue presentando importantes deficiencias en cuanto a su focalización y a su impacto nutricional y se halla en proceso de revisión (véase el Anexo C).
- La atención de salud del Seguro Social Campesino (SSC), que es favorable a los pobres, recibe cinco veces menos recursos (US\$35,9 millones) que el gasto en atención de salud del IESS, el cual no es favorable a los pobres.
- El Bono de Desarrollo Humano recibe US\$160 millones, una cantidad un poco menor de recursos que el IESS (US\$191 millones), pero el número de beneficiarios es cuatro veces mayor que el número de jubilados del sistema de pensiones (Rofman 2004).

Acerca del análisis de incidencia deben formularse varias advertencias, pero esta circunstancia no afecta las principales conclusiones presentadas. En primer lugar, no todos los programas sociales están diseñados exclusivamente para hogares pobres. En segundo lugar, incluso si un programa está focalizado hacia los pobres, su nivel de progresividad depende de la eficacia del mecanismo de focalización. En consecuencia, cuanto mayor sea la filtración en el gasto público, mayor será la pérdida de progresividad. En tercer lugar, el costo de proveer un servicio puede variar entre

5. El Cuadro 3.3 no incluye todos los gastos sociales. Algunos gastos importantes que no figuran son las pensiones del IESS, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional. Se trata de gastos de una magnitud considerable y que son regresivos (por ejemplo, el IESS gasta anualmente alrededor de US\$500 millones en pensiones).

grupos o zonas y, con frecuencia, la prestación de servicios en las zonas pobres, en especial en las zonas rurales, resulta más costosa. En cuarto lugar, incluso los programas favorables a los pobres como el Bono de Desarrollo Humano encuentran dificultades para mantener una adecuada focalización, pero el índice de bienestar conocido como SELBEN (Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de Programas Sociales), que clasifica los hogares ecuatorianos de acuerdo con sus características demográficas y estructurales, sigue siendo un sólido instrumento de focalización de los programas orientados hacia los primeros dos quintiles (Banco Mundial 2004b).⁶

Ecuador ha tenido un desempeño mixto en los indicadores de educación.⁷ A pesar del significativo volumen del gasto no favorable a los pobres en los niveles terciarios, Ecuador muestra una adecuada cobertura en educación primaria. Los principales problemas del sector continúan siendo la deficiente calidad y las bajas tasas de transición a la educación secundaria. También se ha incrementado la desigualdad en el acceso a la educación entre las poblaciones urbanas y rurales y entre los ricos y los pobres. En general, en educación, la única brecha que parece haberse cerrado es la de género. Los resultados educacionales positivos muestran la ventaja que representa hacer más eficiente el gasto en educación.

Los resultados en materia de educación. Durante los años noventa y los primeros años del nuevo milenio, los indicadores continuaron mejorando:

- **Desde los años setenta ha habido un constante aumento del nivel promedio de escolaridad.** En 2001, el adulto promedio había completado 7,3 años de escolaridad, en comparación con 6,7 años en 1990. Este nivel es superior a la media latinoamericana y aproximadamente el mismo que el de la población de Asia del Este.
- **Para 2001, prácticamente se había cerrado la brecha de género:** la escolaridad promedio era 7,5 años en el caso de los varones y 7,1 años en el caso de las mujeres. En consecuencia, los niveles educacionales de la población femenina se han elevado mucho más rápidamente que los de los hombres de manera que, en términos de la tasa neta de matriculación, las niñas ya superan a los varones en todos los niveles educacionales.
- **La matriculación neta** en la educación primaria pasó de 88,9% a 90,1% entre 1990 y 2001, aproximándose al Objetivo de Desarrollo del Milenio de educación primaria para todos.

El sector educación continúa suscitando, sin embargo, importantes preocupaciones. *En primer lugar*, las tasas de transición de la enseñanza primaria a la secundaria y de la secundaria a la terciaria no mejoraron en los años noventa. *En segundo lugar*, subsisten importantes disparidades que afectan a la población rural, indígena y afrodescendiente. El nivel promedio de escolaridad de la población rural es menos de la mitad del de la población urbana y la brecha es aún mayor en el caso de las poblaciones indígena y afrodescendiente. Lo mismo ocurre con las tasas de analfabetismo. *En tercer lugar*, la calidad general de la educación es deficiente, pues han empeorado los resultados en las pruebas de matemáticas y de lenguaje entre 1996 y 2000. A este respecto, se debe tener presente que se parte de una base muy baja de referencia (Ecuador ocupa el lugar más bajo entre los países latinoamericanos). *En cuarto lugar*, los indicadores de la eficiencia interna, medi-

6. En 2003, con respecto al Bono de Desarrollo Humano, se han estimado los siguientes errores de focalización: a) utilizando la pobreza en función de los ingresos, el error de exclusión es de 23,4% y el error de inclusión es de 9,7%; b) utilizando el SELBEN, dichos porcentajes son 22,2% y 7,3%, respectivamente (Cuadro A54, Apéndice estadístico).

7. Esta sección se basa en Vos, Ponce y León (capítulo 3, volumen II, de este libro).

Recuadro 3.1: El ausentismo de los maestros en las escuelas primarias de Ecuador

Como parte de las tareas de esta Revisión del Gasto Público, y en colaboración con una investigación en varios países iniciada por el Banco Mundial como documento de antecedentes para el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2004, en Ecuador se realizó una encuesta pionera nacional de seguimiento de la asistencia de los maestros (véase Rogers et al. 2004). La encuesta tenía por objeto determinar las tasas de ausencia de los maestros y sus principales correlatos en Ecuador. Durante 2002-2003, los equipos de la encuesta seleccionaron una muestra aleatoria de 720 maestros en 102 escuelas primarias en 51 parroquias. Cada escuela fue visitada dos veces, en diciembre de 2002 y en enero-febrero de 2003, para permitir dos observaciones de la asistencia de maestros.

De los 670 maestros de tiempo completo que deberían haber estado enseñando en el momento de la visita, 86,5% estaba presente. En promedio, el 79% del tiempo fueron encontrados los maestros en la clase (o acompañando al encuestador), aunque en una quinta parte de esas ocasiones el maestro no estaba enseñando en ese momento. La tasa global de ausencia de los maestros, medida como la fracción de los maestros que no fueron encontrados en la escuela, fue de alrededor de 14%, y un número relativamente reducido de maestros aparentemente representaba una proporción mayor de ausencias que en otros países. Alrededor de la mitad de las ausencias totales no estaban registradas por los directores de las escuelas.

Porcentaje de tiempo en que el maestro se encontró...	Diciembre 2002	Enero-febrero 2003	Total (ambas visitas)
En la clase enseñando	59,5	64,8	62,1
En la clase no enseñando	16,0	14,9	15,5
Fuera de la clase en un receso	0,0	0,0	0,0
Fuera de la clase pero en la escuela	6,0	5,1	5,6
Realizando tareas administrativas	2,2	1,6	1,9
Acompañando al encuestador	1,8	1,1	1,5
No fue encontrado/estaba ausente	14,6	12,5	13,5

Fuente: Rogers et al. (2004).

El estudio también analizó los correlatos (y, por ende, las posibles razones) de las ausencias, con algunos resultados notables. En general, Bangladesh, India, Indonesia, Papúa Nueva Guinea, Uganda y Zambia mostraron mayores tasas de ausentismo de los maestros que Ecuador y sólo fue más baja la tasa de ausencias en Perú (Chaudhury et al. 2004). Sorprendentemente, en Ecuador —a diferencia de lo que ocurre con frecuencia en otros países—, las ausencias no son más probables en zonas rurales alejadas sino más bien en las zonas urbanas. De hecho, la tasa de ausencia de los maestros de las escuelas urbanas (fuera de Quito) es el doble que en las escuelas rurales más alejadas, quizá por las mayores oportunidades de empleo y de distracción en las zonas urbanas. Igualmente, las escuelas unidocentes no están asociadas a un mayor ausentismo de maestros, aunque las escuelas polidocentes aparentemente lo están, de manera que, en términos generales, los efectos de tener que enseñar diversos grados al mismo tiempo son ambiguos. En general, una mejor comunidad (con menor tasa de pobreza) y el entorno institucional están asociados con una menor tasa de ausencia de los maestros, mientras que las características individuales de los maestros (edad, titularidad, educación, pertenencia a sindicatos) no parecen tener poder explicativo. Ciertos factores que se podría esperar que incrementaran el rendimiento mediante el seguimiento y la aplicación de las normas de asistencia, principalmente la proximidad a una oficina del Ministerio de Educación y la aplicación de la disciplina por parte del director de la escuela, están efectivamente asociados con un menor ausentismo. Por otra parte, la actividad de los comités de padres, *per se*, no parece reducir el ausentismo de maestros. Por último, y lo que es quizá más significativo, los maestros contratados (especialmente los no contratados al nivel de escuelas) presentan una mayor probabilidad de ausencia que los maestros regulares, a pesar de la mayor influencia que podría pensarse que las escuelas y las comunidades podrían tener sobre tales maestros. En consecuencia, los contratos especiales pueden no constituir la solución apropiada para el problema.

(continúa)

Recuadro 3.1: El ausentismo de los maestros en las escuelas primarias de Ecuador
(Continuación)

El ausentismo afecta, sin duda, la calidad de la educación. Sin embargo, en el contexto de un análisis del acceso a la educación, es preciso decir que la encuesta es menos clara sobre la medida en que dicho fenómeno influye sobre la matriculación escolar. Como se señaló, las tasas de matriculación en escuelas rurales son muy inferiores a las de las zonas urbanas y, siendo así, aparentemente no están relacionadas con el ausentismo de los maestros. Así mismo, la calidad de los maestros parece tener una influencia positiva sobre la matriculación escolar, pero no afecta las ausencias.

dos por las tasas de repetición y de deserción, también han experimentado deterioro: en cuanto a la primera, el número de años-alumno necesarios para completar la educación primaria aumentó de 6,7 a 6,9 años entre 1995 y 2001, una declinación concentrada en las escuelas urbanas; respecto de la segunda, es mayor la deserción entre las niñas en las escuelas secundarias rurales y entre los varones en las escuelas urbanas, aparentemente por razones económicas. Al parecer, las tasas de retención y la calidad de la educación también se han visto afectadas por la elevada tasa de ausentismo (entre 15% y 18%) y las frecuentes huelgas de los maestros (Recuadro 3.1).⁸ Por último, las asignaciones presupuestarias para las escuelas primarias no se aprueban de acuerdo con normas uniformes en términos de los coeficientes de cobertura, la vulnerabilidad y la pobreza de las comunidades, los coeficientes de alumnos por maestro, por escuela y por tipo de establecimiento escolar.

Ecuador también muestra mejores condiciones de salud y ésta es otra razón por la cual un mayor presupuesto social contribuiría a mejorar las condiciones de vida. Desde 1970, las tasas de mortalidad infantil se han reducido en 70%, alcanzando a 34 por 1.000 nacimientos vivos. La provisión de servicios de salud se ha desplazado hacia un mayor énfasis en la atención primaria de la salud y la atención hospitalaria por parte de proveedores privados. Las reformas de la política de salud han incluido aumentos en las tarifas que se cobran a los usuarios de los servicios públicos, la descentralización de los servicios públicos, los programas especiales que proveen atención gratuita de salud para los pobres (incluido el programa de maternidad gratuita) y la introducción de subsidios de demanda para la salud a través del programa de transferencias en efectivo (el Bono de Desarrollo Humano). Sin embargo, las reformas implantadas hasta ahora no han abordado algunos de los problemas fundamentales en materia de provisión de servicios de salud, incluyendo el acceso a –y la calidad de– los servicios y las desigualdades entre grupos sociales y zonas geográficas. Subsisten importantes desigualdades, lo que se evidencia en las tasas de mortalidad mucho mayores y en el limitado acceso a la atención de salud para la población indígena, para los pobres y para quienes viven en zonas rurales. También se han incrementado las desigualdades en el acceso a las instalaciones de salud, en parte, por las costosas tarifas que se cobran por los servicios y, en parte, porque los insumos necesarios para la salud (en particular el suministro de medicamentos) son muy insuficientes con respecto a las necesidades. Las reformas fueron implantadas bajo estrictas restricciones presupuestarias, ya que el presupuesto de salud (en términos reales per cápita) decreció durante la mayor parte de los años noventa. Sin embargo, la continuada expansión del programa de inmunización y la introducción del programa de maternidad gratuita han compensado este efecto, por lo menos en el caso de los niños y las mujeres embarazadas. Estos avances podrían explicar la disminución de la mortalidad infantil durante los años noventa.

8. Cuando se la compara con la de otros países, sin embargo, la tasa ecuatoriana de ausentismo figura en un lugar bajo (Rogers et al. 2004).

Resultados en materia de salud. Los indicadores de salud también han mejorado durante los años noventa y en el nuevo milenio:

- La esperanza de vida al nacer pasó de 48 a 72 años entre 1950 y 2000. Esta tendencia ascendente se mantuvo durante los años noventa, agregando otros cinco años a la esperanza de vida.
- Se observan tendencias decrecientes paralelas en las tasas de mortalidad infantil. La tasa global de mortalidad disminuyó de 13,8 por 100.000 habitantes en 1960 a 4,5 por 100.000 habitantes en 2001. Esta tasa no varió mucho durante los años noventa. En contraste, desde 1970, la tasa de mortalidad infantil se ha reducido 70% en Ecuador, disminución que es tan importante como la lograda en el resto de los países de la región, donde ha disminuido en promedio a una tasa similar.⁹ La tasa de mortalidad de niños de menos de un año ha mostrado una tendencia casi lineal desde 1950, alcanzando a 33 por 1.000 nacimientos vivos durante 1995-2000, en comparación con 140 durante 1950-1955. Las tasas de mortalidad de los niños menores de cinco años siguen tendencias similares, ya que reflejan la tasa de mortalidad de los niños menores de un año, en razón de que la mayoría de las muertes se concentran en el primer año de vida (OMS 2003).
- La disminución de las tasas de mortalidad para los niños de menos de un año coincide con la tendencia de largo plazo de las tasas de fecundidad. La fecundidad disminuyó de casi siete hijos por mujer en los años cincuenta y sesenta a 2,8 en el período 2000-2005. Durante los años noventa, la fecundidad disminuyó más rápidamente en las zonas rurales que en las urbanas, pero todavía es 1,5 veces mayor entre las mujeres rurales. La fecundidad y la mortalidad infantil pueden ser mutuamente dependientes, ya que la mayor fecundidad incrementa el riesgo de nacimientos tempranos, mientras que las muertes de niños de menos de un año pueden inducir una mayor fecundidad por un efecto de reemplazo.

Subsisten importantes preocupaciones. *En primer lugar*, la disminución de la fecundidad y el aumento de la esperanza de vida están modificando el perfil demográfico de Ecuador. *En segundo lugar*, el perfil epidemiológico (es decir, las causas de la mortalidad) está desplazándose desde las tradicionales enfermedades infantiles (la desnutrición, las enfermedades respiratorias y las enfermedades infecciosas) hacia las asociadas con mayores niveles de bienestar económico y con los estilos de vida urbanos (el riesgo de salud cardiovascular y el cáncer). *En tercer lugar*, las enfermedades prevenibles continúan siendo las principales causas de la mortalidad tanto de los niños entre uno y cinco años como de los niños menores de un año. *En cuarto lugar*, la prevalencia del SIDA se ha incrementado: en 2002 se declararon 10 veces más casos que en 1990. *Por último*, la malaria sigue estando estrechamente asociada con la ocurrencia del fenómeno de El Niño.

Los subsidios para los servicios de infraestructura básica

En los sectores de agua potable y saneamiento, electricidad y telecomunicaciones se enfrentan problemas similares. Estos problemas son la deficiente cobertura (especialmente en zonas rurales), la baja eficiencia y la baja calidad de los servicios, la asignación irregular de los recursos para las nuevas inversiones y –con la excepción del sector eléctrico– la existencia de marcos normativos e

9. En Chile, en Costa Rica y en Cuba es donde se han registrado los logros más impresionantes, con reducciones de más del 80%.

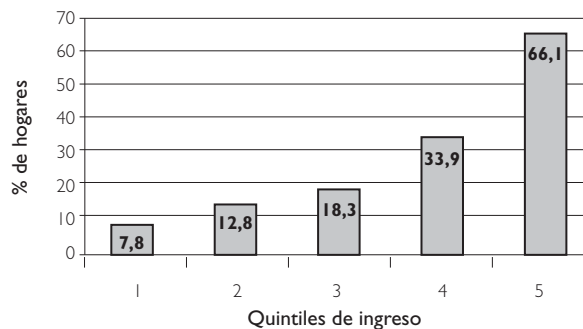
institucionales incompletos. En general, el gobierno deberá estimular una mayor participación del sector privado local, nacional e internacional, consolidando acuerdos institucionales y legales y transfiriendo recursos del gobierno central –especialmente en el sector de suministro de agua potable/saneamiento– para mejorar la cobertura y los servicios. Además, los distintos sectores individuales enfrentan algunos problemas específicos (Fretes-Cibils, Giugale, y López-Cáliz 2003):

- El sector de **agua potable y saneamiento** se caracteriza por una deficiente recuperación de costos a través de tarifas y una elevada dependencia de las transferencias del gobierno central para cubrir los déficits. No hay un sistema nacional integrado de gestión de recursos hídricos. Como todos los servicios de agua potable y saneamiento están descentralizados, los proveedores dependen de los gobiernos municipales y el gobierno central ha limitado su papel a mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios y a garantizar la cobertura de las poblaciones urbanas y rurales aún no atendidas.
- Los problemas del sector **eléctrico** incluyen fuertes pérdidas de potencia, ineficiencias operativas en las empresas, un incompleto proceso de reforma del sector, vulnerabilidad institucional, una sostenibilidad cuestionable del mercado eléctrico mayorista, la necesidad de ajustar las tarifas para asegurar la sostenibilidad financiera del sistema, incompleta instrumentación de una política ambiental sectorial y la falta de una estrategia de energía rural.
- El sector de las **telecomunicaciones** enfrenta desafíos que incluyen la existencia de tarifas artificial e insosteniblemente bajas para los servicios telefónicos fijos y para los servicios residenciales; la limitada competencia en el mercado de los teléfonos celulares, lo que se traduce en costos para los usuarios que figuran entre los más altos de la región; un acceso muy limitado a Internet, y la existencia de un marco institucional y jurídico que no es apropiado para el propósito de atraer una mayor participación del sector privado en el capital de ANDINATEL y PACIFICTEL.

Desde el punto de vista del gasto público, los subsidios a la infraestructura básica tienen escaso impacto sobre los pobres. En 2003, los subsidios a los servicios de electricidad, agua potable y saneamiento y teléfonos representaron alrededor de US\$341 millones, equivalentes a 1,3% del PIB. Estos subsidios desvían fondos de otras prioridades, sin alcanzar de manera eficaz a los pobres. Difícilmente son justificables desde el punto de vista económico.

- Se registran elevadas pérdidas en el sector de la energía y gran parte de ellas se debe a los robos y a la inapropiada facturación. Estas pérdidas pueden ser consideradas como subsidios implícitos (Lecaros 2006, capítulo 8, volumen II de este libro).
- En el sector de agua potable ha habido faltantes masivos de recursos para los gastos no salariales y para los gastos de mantenimiento. Los subsidios al sector, tanto del gobierno central como de las municipalidades, se han reducido a menos de la mitad, pasando de US\$146 millones en 2001 a US\$67 millones en 2003. Las transferencias del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda para inversiones municipales se han reducido drásticamente (de US\$52 millones a US\$5 millones, es decir, a menos de una décima parte del monto transferido en 2002). El 70% de los recursos del sector se concentra en Quito y Guayaquil (Sotomayor 2006, capítulo 7, volumen II de este libro).
- El sector de las telecomunicaciones tiene subsidios deficientemente focalizados, en un contexto de bajos superávits operativos de las empresas telefónicas. En primer lugar, por la naturaleza del servicio, es menos probable que los usuarios pobres y rurales cuenten con conexiones telefónicas de línea fija: en 1999, la penetración telefónica era casi diez veces más

Gráfico 3.2: Penetración telefónica por quintiles de ingresos de los hogares



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida-ECV, 1998-1999.

baja en el quintil más pobre (Gráfico 3.2) y sólo uno de cada veinte hogares rurales contaba con servicio telefónico en 1999. En segundo lugar, los subsidios focalizados requieren una significativa capacidad financiera, pero la carga financiera del actual sistema de subsidios es muy elevada. En tercer lugar, muchos usuarios que pueden pagar tarifas no subsidiadas se están beneficiando porque residen en zonas elegibles. En consecuencia, los subsidios benefician a todos los usuarios residenciales, independientemente de su nivel de ingresos, lo que no tiene justificación alguna (Gómez y Vidal 2006, capítulo 9, volumen II de este libro).

La siguiente cuestión importante es: ¿en qué medida los pobres se benefician de los subsidios? A falta de datos confiables, y dado el carácter descentralizado del sistema de agua potable que hace virtualmente imposible estimar los subsidios para este servicio, una aproximación factible se construye sobre la base de la distribución de ingresos de los hogares en los años noventa (Cuadro 3.4).

Cuadro 3.4: Subsidios para los servicios básicos por quintil de gastos, 2003

Subsidio	Quintil de gasto de consumo					Total	Fuente
	1°	2°	3°	4°	5°		
(en millones de US\$)							
Electricidad ^{1/}	12,8	18,2	24,9	35,6	60,5	152,1	Banco Central
Agua	5,3	8,1	10,2	15,9	28,0	67,5	Estimación del personal del BM ^{2/}
Teléfonos	6,1	10,9	15,7	30,3	58,1	121,0	Gómez y Vidal (2004)
Total	24,2	37,2	50,8	81,8	146,6	340,6	
(distribución porcentual)							
Electricidad	8,4	12,0	16,4	23,4	39,8	100,0	LSMS (1994)
Agua	7,9	12,0	15,2	23,6	41,3	100,0	LSMS (1994)
Teléfonos	5,0	9,0	13,0	25,0	48,0	100,0	ECV (1998-99)
Total	7,3	11,2	15,0	23,9	42,6	100,0	

Notas:

1/ Datos obtenidos por el MEF y el CONELEC para la electricidad (déficit tarifario).

2/ Excluye subsidios de las municipalidades.

Recuadro 3.2: Gasto de los hogares en agua potable: el caso de Machala (El Oro)

Machala es una ciudad con una cobertura de agua potable de 90%, donde los segmentos no cubiertos son los más pobres de la población. Es posible observar las sorprendentes diferencias que existen (1) entre el precio que pagan los pobres por el agua potable y el que pagan los no pobres, (2) entre el consumo de los más pobres y el consumo de las familias que cuentan con conexión a la red de agua potable y (3) entre los gastos mensuales en agua potable y en saneamiento como porcentaje del ingreso familiar para las familias que carecen de la mencionada conexión en comparación con los de las familias que se benefician de ella. El cuadro que sigue muestra que una familia promedio con conexión de agua potable consume tres veces más que una familia promedio sin dicha conexión. Los hogares sin conexión gastan alrededor de 9% de su ingreso mensual en un servicio de menor calidad, mientras que aquellos que tienen acceso a la red gastan en agua potable menos de 1,0% de su ingreso mensual.

Concepto	Machala: Gasto mensual en agua de los hogares con y sin conexión a la red de agua potable	
	Usuario	
	Con conexión de agua	Atendidos por camiones tanque
Consumo mensual promedio estimado de una familia pobre (en m ³)	15	4 a 5 ^(a)
Pago mensual promedio estimado (en US\$)	1,20 ^(b)	29,00
Gasto mensual en agua potable como porcentaje del ingreso familiar mensual	0,4	9,0

Notas:

a/ Estimado por Yepes y Gómez con base en un consumo promedio de aproximadamente 30 litros por persona por día.

b/ La tarifa depende de las características de la casa. El valor indicado se basa en la tarifa más baja.

Fuente: Yepes, Gómez y Carvajal (2002); y Sotomayor (2006, capítulo 7, volumen II de este libro).

- En general, los subsidios a los servicios básicos no son favorables a los pobres: el 7,2% de ellos beneficia a los hogares más pobres situados en el quintil más bajo de ingresos, mientras que el 43% beneficia a los hogares más ricos. Esto significa que los hogares más pobres están recibiendo alrededor de una sexta parte de los subsidios que reciben los hogares más ricos.
- Comparando estos subsidios con los de los sectores sociales, el grado en que no son favorables a los pobres es similar al del subsidio con distribución más desigual, vale decir, el destinado a la matrícula universitaria.
- Entre los tres principales servicios públicos, los subsidios a las tarifas telefónicas son los más regresivos. Aproximadamente la mitad beneficia a los hogares situados en el quintil más rico de ingresos. De nuevo, esto significa que, en términos nominales, los hogares más pobres estén recibiendo sólo una décima parte de lo que reciben los hogares más ricos.
- La electricidad y el agua potable muestran distribuciones igualmente regresivas: los dos quintiles más ricos “captan” alrededor de las dos terceras partes de los subsidios a ambos sectores.

La desigualdad es aún mayor cuando se considera que los servicios de agua potable y saneamiento están altamente subsidiados en el caso de los hogares que tienen conexiones (los segmentos más pudientes), mientras que no están subsidiados para los que carecen de conexiones. Como consecuencia, los servicios a los segmentos más pobres de la población terminan siendo de mayor costo y/o de menor calidad (Recuadro 3.2).

¿De cuánto espacio fiscal se dispone para una estrategia de reducción de la pobreza?

El espacio fiscal en Ecuador está decreciendo. El “espacio fiscal” es la suma de los recursos disponibles para financiar el gasto primario –no salarial y no pensional– requerido por los programas individuales y los proyectos de inversión asociados con la estrategia de reducción de la pobreza.¹⁰ Entre 2001 y 2003, y como porcentaje del PIB, la inversión pública bajó de 6,6% a 5,4% del PIB. Esta disminución fue casi equivalente a la tercera parte del aumento de la nómina pública en el mismo período, de 5,5% a 8,5% del PIB, lo que muestra el espacio fiscal perdido a favor de los aumentos salariales. Un hallazgo importante es que los pagos por intereses de la deuda pública abrieron un nuevo espacio fiscal, ya que decrecieron casi 2% del PIB en el mismo período. Este “ahorro” se utilizó principalmente para financiar las transferencias del gobierno central al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).¹¹

La identificación de los mecanismos de financiamiento constituye un aspecto importante en el diseño de una estrategia de reducción de la pobreza. En los países pobres muy endeudados (PPME), por ejemplo, el financiamiento de la estrategia de reducción de la pobreza ha sido provisto por el alivio obtenido gracias a la reducción de la deuda. En algunos países de ingresos medianos (no pobres) que formulan una estrategia de reducción de la pobreza, el escaso progreso de su estrategia se ha asociado a una deficiente focalización y a la insuficiencia de los recursos internos para cumplir sus metas. El fracaso no se debe a demoras por parte de los donantes sino a las confusas prioridades entre la estrategia y otras “agendas” nacionales y a la baja capacidad local de implementación. En consecuencia, la creación de un espacio fiscal, financiado externa o internamente, no es suficiente para financiar una estrategia de reducción de la pobreza. También revisten suma importancia el consenso y la claridad acerca de los objetivos acordados en la estrategia, así como la eficacia y la eficiencia en el uso de los recursos destinados para ella.

En la actualidad, Ecuador cuenta con un reducido espacio fiscal para financiar una estrategia de reducción de la pobreza. En un país que tiene un presupuesto de 24% del PIB –en el límite superior de América Latina y el Caribe– y un gasto público que puede llegar al 30% cuando se incluyen las actividades extrapresupuestarias, decir que hay un espacio fiscal extremadamente reducido puede sonar extraño o sugerir que existen severas ineficiencias. De hecho, entre 2001 y 2004, la inversión pública del gobierno central pasó de 4,2% a 2,2% del PIB, una reducción de dos puntos porcentuales en cuatro años. Como consecuencia de esta reducción, el monto de recursos que, en términos estrictos, podría reasignarse a una estrategia de reducción de la pobreza en el marco presupuestario de 2004 es de alrededor de 0,5% del PIB (US\$145 millones), es decir, la parte flexible del presupuesto destinada a inversión (Cuadro 4.1). Este monto no es adecuado para una estrategia efectiva por lo que el gobierno necesita encontrar recursos adicionales. En consecuencia, la instrumentación de una estrategia de reducción de la pobreza requiere que Ecuador solucione la paradoja de tener un presupuesto relativamente grande junto con un espacio fiscal reducido.

10. Esta es una definición intermedia, entre dos extremos, del concepto de espacio fiscal. La definición más estricta lo restringiría al gasto en inversión, pero con ello excluiría los bienes y servicios requeridos para ejecutar las inversiones, tales como los gastos de mantenimiento de la infraestructura básica (vialidad). Una definición más amplia incluiría los salarios y beneficios, especialmente los gastos relacionados con la formación de capital humano (por ejemplo, los salarios y las pensiones de los maestros). El problema con esta definición yace en que llevaría a caracterizar los incrementos de las pensiones como aumentos en el gasto favorable a los pobres (lo que no es el caso, incluso si sólo se tiene en cuenta a los sectores sociales).

11. Las transferencias del gobierno central a las municipalidades, que en parte podrían ser consideradas como espacio fiscal –ya que la mayor parte de las transferencias debe ser invertida– también decrecieron en el mismo período.

Cuadro 3.5: Rigidez del presupuesto del gobierno central, 2001-2004

	Porcentaje del presupuesto				Porcentaje del PIB			
	2001	2002	2003 (p)	2004 (e)	2001	2002	2003 (p)	2004 (e)
Componente rígido	77,6	81,8	81,9	82,7	19,0	21,1	18,4	18,3
Servicio de la deuda	39,9	30,9	31,9	30,2	9,8	8,0	7,2	6,7
Amortización	21,7	17,8	18,2	16,2	5,3	4,6	4,1	3,6
Intereses	18,2	13,1	13,7	14,0	4,5	3,4	3,1	3,1
Sueldos y salarios	21,1	26,7	30,9	31,6	5,2	6,9	6,9	7,0
Transferencias ¹	13,8	22,1	16,3	17,8	3,4	5,7	3,7	3,9
De los cuales: municipalidades	10,9	9,9	10,6	10,4	2,7	2,5	2,4	2,3
De los cuales: Seguridad Social	0,7	2,5	2,8	3,6	0,2	0,6	0,6	0,8
Bono Solidario	2,9	2,2	2,8	3,1	0,7	0,6	0,6	0,7
Componente no rígido	22,4	18,2	18,1	17,3	5,5	4,7	4,1	3,8
Gastos inerciales	8,7	12,2	13,2	13,3	2,1	3,1	3,0	2,9
Servicios	2,3	4,9	5,2	5,8	0,6	1,3	1,2	1,3
Inversión	6,5	7,3	8,0	7,5	1,6	1,9	1,8	1,7
Crédito externo (predestinado)	4,7	4,4	4,3	3,8	1,2	1,1	1,0	0,8
Crédito interno (Banco Estado)	1,2	1,3	1,0	0,7	0,3	0,3	0,2	0,2
Autogestión	0,5	1,1	1,1	1,8	0,1	0,3	0,2	0,4
Donaciones/contrapartida	n.a.	0,4	1,6	1,2	n.a.	0,1	0,4	0,3
Gastos flexibles	13,6	6,0	4,9	4,0	3,3	1,6	1,1	0,9
Bienes	0,1	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,1
Otros gastos corrientes	3,0	3,4	1,5	1,4	0,7	0,9	0,3	0,3
Inversión ²	10,5	2,4	3,2	2,4	2,6	0,6	0,7	0,5
Total gastos + amortizaciones	100,0	100,0	100,0	100,0	24,5	25,8	22,4	22,2

Notas:

p = preliminar; e = estimación.

1. En 2002, se transfirieron US\$467 millones a las empresas de agua potable, alcantarillado y electricidad.

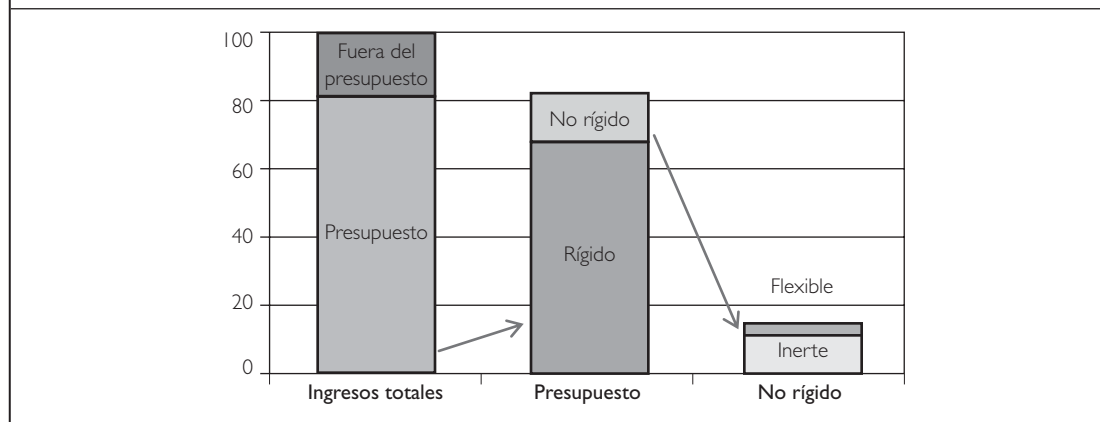
2. En 2004, asignado a otros proyectos (arrastre) y otros compromisos con proyectos externos.

Fuentes: BCE, FMI y BM.

Necesidad de revertir el gasto corriente

La inercia presupuestaria ha elevado el gasto rígido a niveles insostenibles. Dentro del presupuesto general del Estado para 2004, la rigidez en el uso de los fondos (además de la preasignación) también es significativa y una situación fiscal ya ajustada se está convirtiendo en una tendencia insostenible (Cuadro 3.5). **En el presupuesto, alrededor del 83% es rígido, compuesto por el 32% destinado a sueldos y salarios, el 30% destinado al servicio de la deuda y el 21% destinado a las transferencias** (principalmente a los gobiernos seccionales, pero también al IESS) **y al Bono de Desarrollo Humano.** La “parte rígida” del presupuesto está dominada por la nómina, cuya participación se ha incrementado alrededor de 50% desde 2001 y actualmente representa casi la tercera parte del total del gasto del gobierno central. Las transferencias del gobierno central, especialmente al IESS, también muestran un incremento similar de la “parte rígida” durante este período. Ambas tendencias han contrarrestado el ahorro logrado por la reducción del servicio de la deuda en los últimos cuatro años.

La reversión de la parte rígida del presupuesto para gastos corrientes debería llevar la tasa de inversión estructural a 5,7% del PIB. En los últimos cinco años, la diferencia entre el

Gráfico 3.3: Comparación entre el gasto público rígido y el flexible, 2004

Fuente: BCE, FMI y Banco Mundial.

superávit primario observado y el superávit primario estructural ha sido de un promedio anual de 0,3% del PIB (Anexo A). En el mismo período, la tasa de inversión promedio ha sido de 5,9% del PIB. Al restar la última de la primera se obtiene un coeficiente de inversión estructural de 5,6% del PIB. Este coeficiente también sería congruente con un superávit fiscal estructural estimado de 4,8% del PIB. En consecuencia, los esfuerzos de reforma estructural concentrados en el presupuesto del gobierno central –que tienen por objeto reducir la nómina salarial y/o la carga de las pensiones– **deberían procurar un ahorro potencial de alrededor de 0,2% del PIB para hacer retornar el coeficiente de inversión a su nivel estructural.** El decreto de austeridad de 2003 y la sanción de la nueva ley de la administración pública representan medidas alentadoras en la dirección correcta (Capítulo 2) para hacer posible que se reduzca la expansión de la nómina.

En efecto, apenas 2,0% del presupuesto total es no rígido y flexible (Cuadro 3.5 y Gráfico 3.3). En el componente no rígido, equivalente a 17,3% del presupuesto, hay tres factores agravantes: a) 7% adicional del presupuesto es inercial debido a compromisos anteriores de inversión (fondos de contrapartida y otros) y a los salarios de los trabajadores temporales que se pagan a través del componente de “servicios”;¹² b) la parte flexible ha decrecido rápidamente a niveles mínimos (4% del presupuesto) en los últimos cuatro años, y c) la parte flexible de inversión es de alrededor de la mitad de ese monto (2,4% del presupuesto). Esta inversión residual equivale aproximadamente a US\$145 millones (0,5% del PIB). **Si este patrón continúa, la parte flexible del presupuesto destinada a gastos públicos desaparecería en 2007.**

¿Cómo hacer una selección óptima de la inversión pública?

Las restricciones institucionales que afectan la planificación de la inversión pública restringen aún más el reducido espacio fiscal remanente. El Poder Ejecutivo ha experimentado notables

12. Si suponemos que toda la inversión financiada mediante los créditos externos y las donaciones (incluidos los fondos de contrapartida) es inercial, pero que responde a las necesidades de la estrategia de reducción de la pobreza, su monto combinado continúa siendo pequeño: 1,1% del PIB en 2004.

mejorías en la planificación de la inversión pública: los proyectos son validados por el Ministerio de Economía y Finanzas, se ha creado una base de datos central de inversión pública (Banco de Proyectos) y se ha introducido un limitado seguimiento de proyectos seleccionados. Sin embargo, a pesar de estas mejoras, las autoridades reconocen que todavía existe una asignación ineficiente del espacio fiscal. Durante las entrevistas, las autoridades conjeturaron que alrededor de la mitad (1,1% del PIB) del presupuesto de inversión no rígido se destina a proyectos no prioritarios y que por lo menos una quinta parte del mismo (0,2% del PIB) podría reorientarse. Además:

- El Ministerio de Economía y Finanzas carece de los instrumentos para planificar y vigilar efectivamente todas las inversiones públicas y para superar ciertas deficiencias institucionales (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo 2004).
- No existe un sistema nacional de inversión pública. Hay, sin embargo, dos entidades públicas cuyas funciones no están coordinadas y que se duplican en la etapa de planificación: ODEPLAN (en la Secretaría de Inversión Pública de la Presidencia) y la Secretaría de Inversión Pública (en el MEF).
- Tampoco hay mecanismos previstos entre ODEPLAN, la Secretaría de Inversión Pública, y el INECI, en el Ministerio de Relaciones Exteriores, para coordinar las donaciones externas.
- No se cuenta con un sistema de información de indicadores físicos y financieros para el seguimiento de la ejecución pasada o presente de los proyectos de inversión pública y las series de tiempo disponibles no están consolidadas.
- No hay una metodología unificada y coherente para la formulación de los proyectos de inversión pública.
- El Congreso aprueba las inversiones por sectores y rubros de gasto, pero no efectúa las asignaciones proyecto por proyecto, lo que limita la transparencia de los proyectos aprobados y la rendición de cuentas ante la sociedad.
- Ni los proyectos ejecutados por las empresas públicas ni los ejecutados por las instituciones autónomas están incluidos en el paquete de inversiones del presupuesto anual. Estos son, simplemente, proyectos extrapresupuestarios.

La evaluación del gasto en defensa

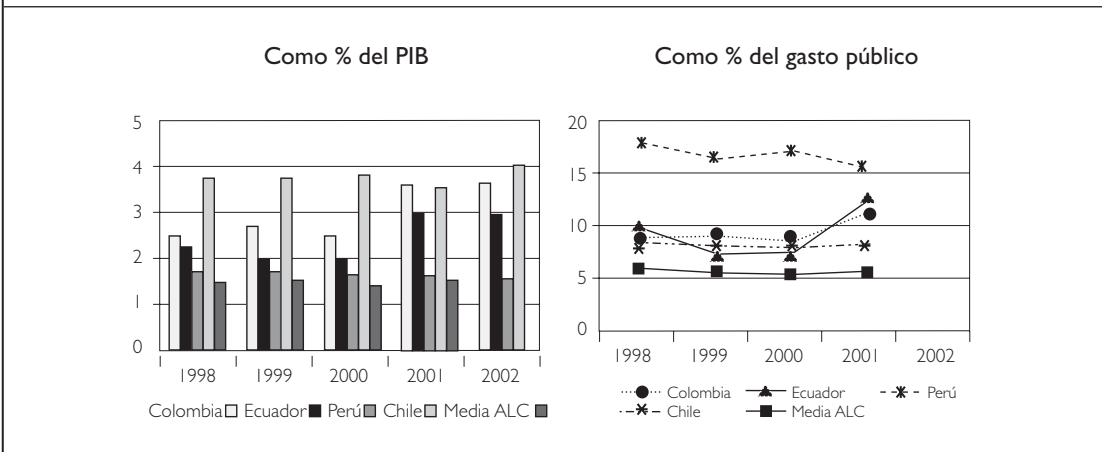
Otra fuente potencial de espacio fiscal intrapresupuestario puede ser el gasto en defensa. Es preciso examinar los gastos militares de Ecuador y la forma en que encajan con las prioridades presupuestarias, pero este análisis no se hace en este documento. De hecho, si el presupuesto de defensa es alto o bajo sólo se puede determinar en relación con las amenazas percibidas a la seguridad nacional y con las metas y las intenciones del gobierno, lo que escapa al propósito de este informe. Sin embargo, algunas comparaciones internacionales resultan pertinentes. ¿Puede Ecuador

Cuadro 3.6: Ecuador: personal involucrado en las actividades de defensa y de seguridad (2002-2004)

	2002	2003	2004
Policía Nacional	26.008	33.303	36.907
Fuerzas Armadas	56.193	56.193	66.193

Fuente: MEF. Presupuesto del gobierno central, 2004.

Gráfico 3.4: Ecuador: gastos militares, 1998-2002



Nota: Para 2002 no se dispone de la media para ALC como porcentaje del PIB.

Fuente: International Institute for Strategic Studies (IISS), *Yearbook*, 1997-2003.

continuar incrementando los gastos militares, especialmente en momentos de severo ajuste fiscal? ¿O podría ser, más bien que los gastos militares contienen una fuente potencial de espacio fiscal en el corto plazo? Un análisis cuidadoso podría aportar respuestas a estas preguntas.

Se está incrementando el número de miembros de las Fuerzas Armadas ecuatorianas. De acuerdo con los datos presupuestarios correspondientes a 2003, el personal de las Fuerzas Armadas de Ecuador ascendía aproximadamente a 57.000 efectivos, equivalente a 0,5% de la población en 2000. Dicho porcentaje es elevado en comparación con el promedio regional de 0,3% en los países de América Latina y el Caribe, aunque iguala el promedio de 0,5% en los países de ingresos medianos. Sin embargo, entre 2003 y 2004, el número de miembros del ejército registrados en el presupuesto se incrementó 18%, o sea 10.000 nuevos efectivos (Cuadro 3.6). Los integrantes de la policía también aumentaron aproximadamente en 3.600 durante el mismo período. Estos incrementos representan un costoso aumento de la nómina en un país que está realizando esfuerzos importantes por racionalizar la nómina salarial. Collier y Hoeffler (2002) muestran que la ayuda externa contribuye a que los países incrementen sus gastos militares de una manera desproporcionada a su nivel de ingreso. En el caso de Ecuador, la asistencia externa para combatir el tráfico de drogas proveniente de los países vecinos y facilitar los esfuerzos por erradicar la coca puede haber incrementado temporalmente el número de efectivos y gastos militares. El problema es que la ayuda es temporal, pero el gasto corriente generado en relación con ella tiende a persistir en el tiempo.

El presupuesto de defensa también es elevado en comparación con los patrones internacionales. Cuando se comparan los gastos militares del país como proporción del PIB (más de 3%) con América Latina y el Caribe y con las economías desarrolladas, los de Ecuador son casi el doble de la media latinoamericana (1,6%) y son superiores a la media de las economías desarrolladas (2,4%). El mismo resultado se encuentra cuando los gastos militares se evalúan como porcentaje del gasto total del gobierno. De nuevo, Ecuador gasta significativamente más que sus vecinos de América Latina y el Caribe y más que las economías desarrolladas. En América Latina y el Caribe, sólo Chile destina a la defensa una mayor proporción de su presupuesto (Gráfico 3.4).

Retornar el presupuesto de defensa de Ecuador a su nivel histórico de gasto generaría un posible espacio fiscal de alrededor de 1,0% del PIB, pero esta medida deberá estar precedida por una cuidadosa evaluación. El creciente nivel de los gastos militares en un determinado país parece estar “fuertemente influido por los niveles elegidos por los gobiernos vecinos” (Collier y Hoeffler 2002). En Ecuador se confirma este patrón, en la medida en que su gasto en defensa sigue muy de cerca el reciente aumento del gasto en defensa de Colombia. Colombia, el vecino septentrional de Ecuador, ha enfrentado un conflicto interno por espacio de más de 50 años, pero desde 2000 ha profundizado, con asistencia externa, su campaña contra los traficantes de drogas y contra las guerrillas. Ecuador ha seguido esa tendencia y ha incrementado su presupuesto de defensa desde un coeficiente promedio cercano a 2% del PIB a finales de los años noventa hasta 3% en los primeros años del siglo XXI. Entre sus vecinos inmediatos, Perú presenta un panorama muy distinto. Para financiar su agenda en favor de los pobres, el presidente Toledo disminuyó la prioridad presupuestaria del gasto en defensa, reduciéndolo más de medio punto porcentual del PIB entre 2000 y 2003 (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo 2003). En consecuencia, Perú adoptó la decisión consciente de desplazar el gasto de defensa a los sectores sociales y, lo que no es menos importante, de hacer los gastos militares plenamente transparentes, dando a conocer al público la información sobre tales gastos a través de su sistema de información financiera en Internet. La reforma del gasto militar peruano merece la atención cuidadosa de Ecuador.

¿Cuánto espacio fiscal extrapresupuestario se puede encontrar para una estrategia de reducción de la pobreza?

La reducción de las actividades extrapresupuestarias

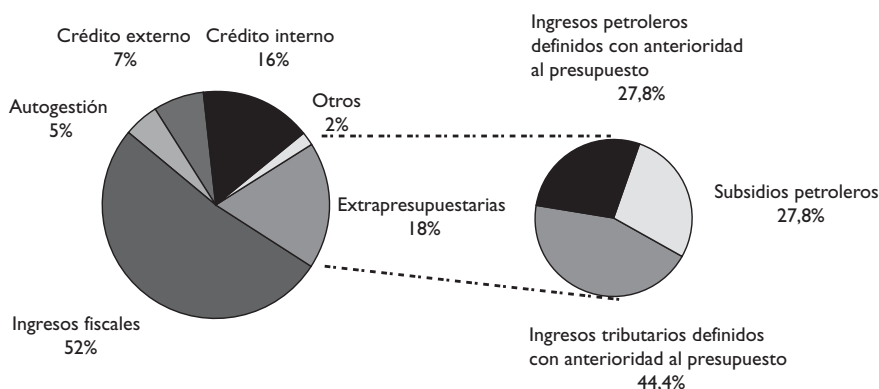
Las actividades extrapresupuestarias, especialmente las preasignaciones, son, en general, perjudiciales para la flexibilidad presupuestaria. Aunque ciertas preasignaciones de impuestos o gastos pueden beneficiar el logro de algunas metas específicas (siempre que estén adecuadamente focalizadas y vigiladas), esta modalidad ha causado varias deficiencias en la política presupuestaria de Ecuador (Reis 2003):

- La política fiscal se restringe, ya que se reduce significativamente la capacidad del gobierno para desplazar recursos o para modificar el presupuesto.
- En un proceso de ajuste presupuestario hecho obligatorio por una regla fiscal, como es el caso en Ecuador, la rígida preasignación provoca la compresión de la inversión pública, la variable flexible del presupuesto.
- Se desarrollan incentivos perversos, ya que la presión por cortar los gastos produce solicitudes adicionales de nuevas preasignaciones.
- Se reducen las perspectivas de una política fiscal anticíclica porque el gasto cíclico inercial deja escaso margen (y escasos recursos) para enfrentar una recesión.

También existe un potencial espacio fiscal que resultaría de la eliminación de las actividades extrapresupuestarias (Cuadro 4.5). De éstas, hay tres tipos principales: los impuestos cuyo destino se define con anterioridad al presupuesto; los ingresos petroleros extrapresupuestarios y los subsidios extrapresupuestarios (financiados también con ingresos petroleros).

- *La mayor parte de los impuestos que se definen con anterioridad al presupuesto* son preasignaciones prescritas por la Constitución y afectan principalmente a las asignaciones destinadas a los gobiernos seccionales y provinciales y a las universidades. Es muy poco lo que se

Gráfico 3.5: Descomposición de las fuentes de financiamiento presupuestarias y extrapresupuestarias (en %)



Fuente: Oficina de Presupuesto, MEF y cuadro A25 del Apéndice estadístico.

puede hacer en relación con estas preasignaciones sin enmendar la Constitución. En 2004, representaron alrededor de 2,4% del PIB (8,2% del presupuesto total) (Gráfico 3.5).

- *Los ingresos petroleros preasignados por vía extrapresupuestaria* ascendían a 1,6% del PIB (5,5% del presupuesto) en 2004 e incluían los recursos del Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento (1,0% del PIB), que están bien focalizados, tienen un propósito bien definido y son adecuadamente monitoreados. Dejando los recursos del FEIREP intactos, la eliminación de la preasignación de los ingresos petroleros abriría un potencial espacio fiscal de 0,6% del PIB. Los subsidios regresivos financiados por PetroEcuador (como los subsidios al gas, al diesel y a la electricidad) constituyen un gasto “cuasi preasignado”. En 2004, estos subsidios representaban 1,3% del PIB y podían generar cierto espacio fiscal para la reforma, aunque el tamaño de este espacio depende de las propuestas que se adopten (Cuadro 4.5).

La reducción del gasto tributario

El espacio fiscal también se ve restringido por las exenciones tributarias (también conocidas como gastos tributarios). Las exenciones reducen la base tributaria, hacen más compleja la administración de los impuestos y desvían recursos necesarios para financiar gastos públicos prioritarios. Entre 1999 y el primer semestre de 2001, las autoridades redujeron las exenciones al impuesto al valor agregado (IVA),¹³ pero desde entonces se crearon o propusieron nuevas exenciones al IVA y al impuesto a la renta de las personas (Schenone 2003).

13. La exención al impuesto sobre la renta de las personas se eliminó para el sector financiero en relación con el ingreso proveniente de títulos y acciones emitidos por el gobierno, para las cooperativas y sociedades mutualistas (excepto las establecidas por agricultores o personas indígenas oficialmente reconocidas) y para la promoción del desarrollo (dirigidas principalmente al turismo y a las actividades industriales). Además, la lista de rubros sujetos al IVA fue reemplazada por una lista de servicios exentos del IVA (fundamentalmente alquiler de viviendas y servicios financieros), lo que, por lo tanto, deja todos los demás servicios sujetos al IVA.

Cuadro 3.7: Gasto tributario estimado resultante de las exenciones internas al IVA, 2001 (en millones de US\$)

Sector	Ingreso total	Exportación de bienes y servicios	Ingreso gravable antes de la exención	Ingreso gravado en la práctica	Ingreso exento estimado	Crédito tributario sobre compras	Costo fiscal
Agricultura	1.339	363	976	86,6	889,4	533,6	42,7
Comercio	7.162	507	6.655	5.148,6	1.506,4	903,8	72,3
Construcción	523	1	522	467,8	54,2	32,5	2,6
Energía y gas	572	0	572	89,9	482,1	289,3	23,1
Energía y minería	571	431	140	65,3	74,7	44,8	3,6
Finanzas y seguros	1.499	63	1.436	1.190,0	246,0	147,6	11,8
Industria	5.468	899	4.569	3.469,9	1.099,1	659,5	52,8
Otros	25	1	24	13,0	11,0	6,7	0,5
Servicios comerciales	3.089	909	2.180	1.982,4	197,6	118,6	9,5
Transporte y comunicaciones	1.405	30	1.375	998,7	376,3	225,8	18,1
Total	21.654	3.204	18.450	13.512,4	4.936,6	2.962,2	237,0

Fuente: Schenone (2003) basado en datos del MEF.

Las exenciones tributarias incrementan la desigualdad en los ingresos. Son con frecuencia regresivas y benefician menos a los pobres que a los no pobres. En 1999, de cada 100 sucres que el Servicio de Rentas Internas no podía recaudar por las exenciones para la educación, para los libros, para la salud, para el transporte, para el agua potable y para la electricidad (en otras palabras, con excepción de los rubros de alimentos básicos, alquiler de viviendas y servicios financieros), 43 sucres beneficiaban al 25% más rico de la población y sólo 14 sucres beneficiaban al 25% más pobre (Kopits, Haindl, Ley y Toro 1999). Salvo en el caso de las exenciones al IVA –que podrían fácilmente eliminarse sin modificar de manera significativa la incidencia–, los gastos tributarios refuerzan la desigualdad de ingresos en Ecuador. Dos factores favorecen estas distorsiones: la proliferación de impuestos y la concentración de los contribuyentes de altos ingresos en un reducido pero bien organizado grupo en condiciones de desplazar la carga impositiva hacia los numerosos pequeños contribuyentes. En Ecuador, alrededor de 3.000 grandes empresas generan 80% de los ingresos recaudados por el Servicio de Rentas Internas.

Los gastos tributarios representan una significativa pérdida de ingresos (de alrededor de 3,8% del PIB) para el gobierno central. Aunque no hay estimaciones confiables acerca del gasto tributario global en Ecuador, el cálculo del gasto tributario sobre el IVA interno (es decir, excluyendo al IVA sobre las importaciones) indica que en 2001 su costo fue de aproximadamente US\$237 millones, esto es, 1,1% del PIB (Cuadro 3.7).¹⁴ Alrededor de la mitad se relaciona con los sectores minoristas y manufactureros. Luego, vienen las exenciones tributarias sobre los aranceles aduaneros y sobre el IVA aplicable a las importaciones, las cuales ascendieron a 1,4% del PIB. Por

14. Con base en una muestra de 3.055 grandes contribuyentes. Una estimación alternativa, utilizando datos de las cuentas nacionales, produce un resultado combinado de las exenciones y evasiones tributarias del IVA de 1,9% del PIB (SALTO/AID 2003). Este resultado no es incongruente con las cifras presentadas más arriba.

último, según los datos del Servicio de Rentas Internas, se estima que el gasto tributario sobre el impuesto sobre la renta de las personas tiene un impacto fiscal de 1,3% del PIB (1,0% en el caso de las empresas y 0,3% del PIB en el caso de las personas naturales). En consecuencia, una reducción de 25% de las exenciones tributarias al IVA y al impuesto sobre la renta, tal como lo indicaron las autoridades en su programa inicial de reforma multianual (Banco Mundial 2003b), podría producir un espacio fiscal entre 0,9 y 1,0% del PIB.

¿Cómo lograr la transparencia y la integración de la inversión pública que ahora está por fuera del presupuesto?

Hay otras fuentes potenciales de espacio fiscal en el presupuesto. Otras actividades extrapresupuestarias o cuasi fiscales son las desarrolladas por las empresas públicas agrupadas bajo el Fondo de Solidaridad; los organismos regionales de desarrollo (ORD) y los gobiernos provinciales y seccionales.¹⁵

- El Fondo de Solidaridad es un órgano autónomo, creado en 1995, para promover el desarrollo humano a través de la educación, la salud y la provisión de servicios públicos. Es el propietario único de cinco empresas de generación de energía eléctrica, una empresa de transmisión, 19 empresas de distribución de electricidad y tres empresas telefónicas (ANDINATEL, PACIFICTEL y TELECSA). Su política de fijación de precios, sus balances financieros y sus actividades están sujetos a fuertes interferencias políticas, lo cual da por resultado el otorgamiento de subsidios cruzados complejos y no transparentes y la realización de importantes actividades cuasi fiscales. Sus balances financieros auditados no se hacen del conocimiento público y esto impide realizar estimaciones del posible espacio fiscal que podría crearse mediante la reforma de sus políticas de fijación de precios. Lo peor de todo es que el Fondo de Solidaridad se podría estar constituyendo en una fuente de pasivos contingentes. De hecho, el FMI estimó que el volumen de la deuda de las empresas de distribución de electricidad era de US\$571 millones hasta diciembre de 2002 (FMI 2003a). El espacio fiscal *mínimo* que podría generarse es de 0,1% del PIB.
- Los organismos regionales de desarrollo (ORD) dependen del Poder Ejecutivo, pero reciben ingresos extrapresupuestarios preasignados y administran sus presupuestos en forma independiente. Algunos de sus proyectos son conocidos por la Oficina de Inversión del MEF, pero no existe ni rendición de cuentas ni transparencia en relación con su impacto en favor de los pobres. En 2003, los ORD administraban un presupuesto de US\$246,8 millones (equivalentes a 0,9% del PIB) (Cuadro A26, Apéndice estadístico). Hacer que estas inversiones sean plenamente transparentes y/o evaluar su uso antes de integrarlas en el presupuesto constituyen opciones razonables a considerar cuando se busca un espacio fiscal adicional.
- Los gobiernos provinciales y seccionales son autónomos, pero reciben transferencias preasignadas y también cuentan con sus propias fuentes de ingresos. No hay una estimación de sus pasivos contingentes. La base de datos sobre finanzas municipales que el MEF ha desarrollado, que cubre las cuentas fiscales subnacionales y estará abierta al público, representa

15. Otras entidades públicas, como el Banco Central del Ecuador, el organismo de garantía de depósitos y el grupo de 22 empresas asociadas con el Ejército, las cuales están registradas como sociedades anónimas, también llevan a cabo actividades cuasi fiscales que no siempre son transparentes ni están debidamente registradas.

un significativo paso adelante. En 2003, las transferencias subnacionales representaron 2,4% del PIB y, en principio, 70% debió haberse destinado a inversiones. En la práctica, las autoridades del MEF consideran que la verdadera participación del gasto de inversión en las transferencias es de alrededor de 50% y que la inversión por parte de los gobiernos subnacionales (“seccionales”) que de allí resulta se halla en su mayoría desconectada de las prioridades de la agenda de gasto del gobierno central.¹⁶ Si las municipalidades acordaran destinar por lo menos una tercera parte de sus ingresos a las prioridades de una estrategia de reducción de la pobreza, se generaría un espacio fiscal adicional de alrededor de 0,4% del PIB.

Hacia un presupuesto orientado a los resultados: el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Ecuador debe acelerar el paso en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Los Objetivos de Desarrollo del Milenio constituyen una parte integral de las metas y la estrategia social del gobierno (Cuadro 3.8). El avance alcanzado en el cumplimiento de dichos objetivos es variado. Según las estadísticas oficiales, el país ya ha logrado cubrir la brecha de género y, si se mantiene el progreso en materia de educación primaria, está en camino de lograr la matriculación universal en la enseñanza primaria. De igual forma, en cuanto a los indicadores de salud, la meta de reducir en dos tercios la mortalidad de las niñas de uno a cinco años ya se ha logrado y una extrapolación lineal simple sugiere que la meta relacionada con la mortalidad de los niños de menos de 1 año podría ser alcanzada en 2010 en el caso de los niños y en 2008 en el de las niñas (Vos et al. 2006. “Salud”: capítulo 4, volumen II, de este libro).

A pesar del progreso experimentado, las tendencias desfavorables existentes en materia de pobreza y las restricciones presupuestarias suscitan inquietud acerca de la posibilidad de cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El gasto social está disminuyendo, y su nivel es bajo. Si no se hace un mayor esfuerzo, ciertos grupos especiales de población –como la población indígena, los afrodescendientes y los pobres de las zonas rurales– podrían quedar aún más rezagados. De hecho, los datos más recientes indican que la tasa nacional de pobreza pasó de 40% a 45% en el período comprendido entre 1990 y 2001 (Recuadro 3.3), especialmente en las zonas urbanas.

Las implicaciones para el logro de los ODM son congruentes con los principios generales que deben guiar el gasto en los sectores sociales y el presupuesto en general. La justificación convencional para el gasto público depende de la forma en que el rubro de gasto particular se compara con otros sectores y programas en las siguientes tres dimensiones: la eficiencia, la capacidad de ejecución y la equidad. Teniendo en cuenta que las cuestiones de equidad ya han sido abordadas, en esta sección se examinan la eficiencia y la capacidad de instrumentación. Para tal efecto, se utiliza un modelo de insumo-producto en un método de dos pasos innovado por Vos, Ponce y León (2006, capítulo 3, volumen II de este libro). El modelo permite estimar los requisitos de financiamiento para alcanzar tres Objetivos de Desarrollo del Milenio (los relacionados con la matrícula primaria, la matrícula secundaria y la mortalidad infantil), y compararlos con los requisitos de financiamiento de otros objetivos seleccionados, estimados mediante enfoques alternativos (PNUD/UNICEF 2003). Se explican a continuación solamente los modelos correspondientes a

16. Según Pablo Lucio Paredes, conocido economista ecuatoriano, los gobiernos “seccionales” destinan menos de 10% de sus transferencias totales a satisfacer necesidades de educación y salud.

Cuadro 3.8: Progreso alcanzado por Ecuador en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

Metas de los ODM	Desempeño de Ecuador
1. Reducir a la mitad la porción de la población que gana menos de US\$1 por día (pobreza extrema), es decir, pasar de 17,7% en 1998 a 8,9% en 2015 y reducir a la mitad la proporción de niños de menos de cinco años con desnutrición prevalente, es decir, bajar de 38% en 1990 a 19% en 2015.	No existen, para los años recientes, informes sobre la proporción de la población que gana menos de US\$1 por día ni sobre la desnutrición infantil prevalente. El Banco Mundial proyecta una reducción en el porcentaje de la población que vive por debajo de la línea de extrema pobreza, que pasaría de 28% en 1990 a 22% en 2007 (Banco Mundial 2004a). Sin embargo, estimaciones más recientes encuentran que la proporción de la población que vive por debajo de la línea nacional de pobreza se incrementó durante 1990-2001. No se dispone de datos más recientes (Banco Mundial 2004b).
2. Matriculación de todos los niños en la escuela primaria para 2015 e incremento de la proporción de niños y niñas que empiezan el primer grado y llegan al quinto grado, pasando de 40% y 41%, respectivamente, en 1990-1991, a 100% en 2015.	La matriculación primaria neta era de 90% en 2003. La proporción de niños y niñas que empiezan el primer grado y llegan al quinto grado alcanzó 77% y 79%, respectivamente, en 2001-2002.
3. Adelanto en materia de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres por medio del incremento de la razón número de niñas matriculadas/número de niños matriculados en las escuelas primarias y secundarias, que pasaría de 97% en 1990-1991 a 100% en 2015. Para ese año, deberían haberse eliminado las disparidades de género en todos los niveles de la educación.	<i>La meta para el incremento de la razón número de mujeres matriculadas/número de hombres matriculados en las escuelas primarias y secundarias ya se cumplió.</i> Dicha razón se incrementó a 100% en 2001-2002.
4. Reducir en dos tercios (de 61,3 por 1.000 nacidos vivos en 1990 a 20,4 en 2015) la tasa de mortalidad de niños menores de un año, y reducir en la misma proporción la tasa de mortalidad de los niños entre uno y cinco años, pasando de 57 por 1.000 nacidos vivos en 1990 a 19 en 2015. Así mismo, incrementar la inmunización contra el sarampión y la difteria en niños entre 12 y 23 meses para pasar de 46% y 51% en 1990, respectivamente, a 100%.	En 2002 la tasa de mortalidad de los niños menores de un año por cada 1.000 nacidos vivos decreció a 25 y la tasa de mortalidad infantil por cada 1.000 nacidos vivos bajó a 29. Otras cifras dadas a conocer por el gobierno de Ecuador muestran tasas de mortalidad infantil de 11,5 y 34, respectivamente, en 2003. La inmunización contra el sarampión y la difteria en niños entre 12 y 23 meses se incrementó en 2002 a 80% y 89%, respectivamente.
5. Reducir en tres cuartos la tasa de mortalidad materna por 100.000 nacidos vivos, es decir, pasar de 150 en 1990 a 50 en 2015, e incrementar la tasa de nacimientos atendidos por personal de salud capacitado, de 66% en 1990 a 100%.	Los datos sobre mortalidad materna no son muy confiables y lo que se puede decir es que dicha tasa ha disminuido considerablemente en las últimas décadas. Por ejemplo, según el INEC, la tasa disminuyó de 203 por 100.000 nacimientos vivos en 1971 a 46 en 2002, pero, de acuerdo con ENDEMAIN, la mortalidad materna mostraba un promedio de 302 por 100.000 nacimientos vivos en 1981-1987 y de 59 en 1988-1994. Los partos atendidos por personal de salud calificado se elevaron hasta llegar a un promedio de 69% durante 1995-2000.
6. Detener y revertir la propagación del VIH/SIDA. Eliminar la incidencia de la malaria, la tuberculosis y el sarampión (de 15 casos, 160 casos y 15 casos, respectivamente, en 1990), llegando a cero casos para 2015.	La prevalencia del VIH se incrementó de 0,8 a 6,0 por 100.000 entre 1990-2002. En 2003 el número de casos registrados fue 797 (VIH: 497, SIDA: 300). La incidencia de la tuberculosis por 100.000 habitantes fue de 52 en 2002. En 2002 se registraron 149 casos de sarampión, en comparación con 779 en 2000. Ese mismo año se registraron 87.547 casos declarados de malaria (es decir, 692 por cada 100.000 habitantes), en comparación con 775 por cada 100.000 habitantes en 2000.

Fuente: Banco Mundial (2003d), OPS (1994, 2002), Ministerio de Salud.

Recuadro 3.3: Principales conclusiones de la evaluación del Banco Mundial sobre la pobreza en Ecuador, 1990-2001

- **La pobreza se está incrementando en Ecuador.** Durante la década comprendida entre 1990 y 2001, la tasa nacional de pobreza se deterioró al pasar de 40% a 45% y el número de pobres pasó de 3,5 millones a 5,2 millones. Según la encuesta y el censo más recientes, las tasas de pobreza en las zonas urbanas, tanto en la Sierra como en la Costa, experimentaron marcados incrementos (de 100% y de 80%, respectivamente), mientras que en las zonas rurales se mantuvieron estables durante la década.
- **A diferencia de lo observado en 1990, en 2001 la población pobre se concentraba en las zonas urbanas:** la Sierra (20%) y la Costa (26%). Como consecuencia de ello, el número absoluto de pobres aumentó 500% en la Sierra urbana y 300% en las zonas urbanas de la Costa. Más sorprendente es el hecho de que el crecimiento en el número de pobres en las zonas urbanas superó con mucho el crecimiento de la población total en esas zonas, lo que representa un formidable desafío en términos de empleo y de provisión de los servicios sociales básicos.
- **Los patrones de migración interna sugieren que más de 30% de la población vive en un lugar distinto al de su nacimiento.** Alrededor de una tercera parte de las migraciones internas se produce dentro de las provincias y dos terceras partes entre provincias. La mayor parte de los desplazamientos migratorios (60%) se observa entre zonas urbanas, en vez de ser una migración del campo a las ciudades. Las ciudades de Quito y Guayaquil constituyen el destino del 20% de todas las migraciones internas (13% y 16%, respectivamente).
- **Durante la década, la pobreza se incrementó de manera significativa en 44 de los 220 cantones.** Los mayores incrementos (entre 15 y 25 puntos porcentuales) se produjeron en cantones ubicados en las provincias de Azuay, Bolívar, Cotopaxi, Guayas, Manabí y Pichincha.
- **Las personas que encabezan los hogares pobres muestran una probabilidad mayor de trabajar por su cuenta y una probabilidad menor de ser trabajadores públicos asalariados que los jefes de hogares no pobres.** En particular, 40% de los jefes de hogares pobres trabaja por su cuenta, en comparación con 30% de los jefes de hogares no pobres. En forma similar, sólo 4,5% de los jefes de hogares pobres están empleados en el sector público.

los objetivos de matriculación primaria y a la reducción de la mortalidad infantil. Véase en Vos, Ponce y León (2006, capítulo 3, volumen II de este libro) una explicación completa del modelo aplicado a la matriculación secundaria.

Se introduce un innovador método de insumo-producto para estimar los insumos financieros requeridos para alcanzar Objetivos del Milenio específicos. El método se propone: a) definir la función de producción para cada producto específico; b) identificar los principales determinantes del correspondiente producto; c) estimar el costo unitario de producir dicho producto y d) con base en las elasticidades estimadas y los costos unitarios derivados de lo anterior, calcular las necesidades de financiamiento para alcanzar un Objetivo del Milenio dado. Este modelo es similar al utilizado por el Banco Mundial, conocido como *SimSip* (véase Banco Mundial 2004b), pero la principal diferencia es que sus coeficientes se estiman con base en los datos de Ecuador, mientras que los supuestos del *SimSip* se derivan de los promedios de América Latina y el Caribe.

El cumplimiento del objetivo de educación primaria universal. La estimación se realiza en dos pasos. En primer lugar se estima un modelo de los determinantes de la escolaridad. En segundo lugar se estima el valor de los costos unitarios. Esto permite la identificación de los diversos determinantes de la escolaridad y de su costo unitario, lo cual permite, a su vez, establecer las relaciones insumo-producto entre las intervenciones de política y los resultados educacionales esperados, medidos mediante las tasas netas de matriculación.

Primer paso. El modelo de escolaridad establece la importancia relativa de cada posible determinante de la matriculación en la educación primaria. El modelo calcula una elasticidad que expresa el impacto sobre la matrícula escolar de una variación de 1,0% en un determinante particular de aquélla. Luego se vinculan estos determinantes con los costos unitarios, con el objeto de obtener una base para efectuar proyecciones presupuestarias para asignaciones alternativas de recursos. En el Cuadro A42 del Apéndice estadístico (al final de este libro) se pueden ver los detalles completos acerca de los resultados para las elasticidades de los factores determinantes de la matrícula neta y los coeficientes para la efectividad en términos de costo de la educación primaria.

Segundo paso. Se realizan tres estimaciones estáticas de la efectividad en términos de costo para los principales determinantes escogidos, esto es, variando los insumos de tal manera que se alcance una meta determinada (digamos, una matriculación neta de 100% en la educación primaria), utilizando las elasticidades del modelo y los costos unitarios en la estimación del costo de tres intervenciones seleccionadas: a) un aumento en la participación de maestros capacitados al 100%, b) una beca escolar ampliada (ahora transformada en el Bono de Desarrollo Humano) y c) una combinación de las dos políticas anteriores más un incremento de la infraestructura escolar rural.¹⁷ Sin embargo, hay dos supuestos básicos: uno es que el número de alumnos por maestro se mantiene fijo durante el período de la simulación; otro es que el escenario de referencia (sin cambio de política) mantiene todos los insumos constantes (aunque el número de maestros puede aumentar como consecuencia del supuesto del coeficiente fijo de alumnos por maestro), excepto los costos unitarios, que se ajustan solamente en función de la inflación proyectada. Como consecuencia de estos supuestos, el presupuesto para la educación primaria se mantiene en 1,3% del PIB y el presupuesto para la educación secundaria se mantiene en 1,2% del PIB, mientras que las tasas de matriculación neta no mejoran con respecto a los niveles registrados en 2003 en el escenario de referencia.

Los siguientes son los resultados de los tres escenarios planteados (Cuadro 3.9):

- *La proporción de maestros capacitados se incrementa a 100%* (en comparación con el 90% en 2003) y *la proporción de maestros nombrados por el gobierno central decrece* a 84% en 2007 (en comparación con el 94% actual). En este escenario, el objetivo de política es que todos los niños urbanos no pobres asistan a la escuela para 2007 e inducir a los pobres urbanos a elevar la tasa de matrícula neta a 97% (en comparación con 89% en 2003). Esta política contribuiría a incrementar la tasa de matriculación entre los pobres rurales, pero, sin una inversión adicional en infraestructura escolar rural, se verá contrarrestada con creces por el consiguiente aumento del número de alumnos por aula. Las implicaciones presupuestarias de esta política son mínimas. Si no se modifican los otros elementos, se requeriría un incremento de alrededor de 7,0% en el presupuesto (nominal) de educación para 2007, es decir, de aproximadamente US\$30 millones por año, en comparación con un escenario de referencia sin cambio de política (0,1% del PIB).¹⁸

17. Se incluyen efectos de interacción. Por ejemplo, una expansión del programa de transferencias condicionadas en efectivo conduciría a una mayor matrícula escolar, pero también a un mayor número de estudiantes por aula, lo que tiene un efecto negativo sobre ciertos grupos de población en edad escolar a menos que se realice una mayor inversión en aulas.

18. Esta política puede resultar eficaz e incluso dar por resultado un ahorro de costos si se abandona el supuesto de un coeficiente fijo de 23 alumnos por maestro y se permite que el coeficiente aumente a 25, lo que implica una reducción de 3% en el número de maestros (alrededor de 3.700 maestros).

- *El programa Beca Escolar (Bono de Desarrollo Humano) se amplía para abarcar a todos los pobres urbanos.* Los subsidios escolares (o sea el menor costo de la escolaridad) parecen influir de manera significativa la matrícula únicamente en este grupo de población. Esto implica un costo presupuestario adicional, no sólo como consecuencia del aumento de la cobertura del programa de transferencias en efectivo sino también debido al creciente costo de los maestros a medida que se incrementa la matrícula y que el coeficiente de alumnos por maestro se mantiene fijo. Lograr que todos los pobres urbanos asistan a la escuela para 2007 implicaría un esfuerzo presupuestario adicional ligeramente menor a 6% sobre la proyección de referencia, o sea alrededor de US\$28 millones (0,1% del PIB) por año.
- *La combinación de ambas políticas y el mejoramiento de la infraestructura escolar rural* en un grado suficiente, de tal manera que permita elevar el número de alumnos por aula no tiene un efecto negativo sobre la matriculación de los pobres rurales. Esta combinación de políticas conduce al acceso universal a la educación por parte de la población urbana, pero deja a la población rural sin beneficio visible alguno. El costo sería sólo marginalmente superior al correspondiente al segundo escenario presupuestario (alcanzando a 0,2% del PIB para 2006), debido principalmente a la inversión adicional en infraestructura escolar y al aumento de la demanda de maestros a medida que se incrementa la matrícula.¹⁹

El cumplimiento del objetivo de reducción de la mortalidad infantil. Se aplica la misma metodología: se establece una relación de insumo-producto en salud, es decir, entre las intervenciones de política y los resultados esperados en materia de salud, medidos por la mortalidad infantil (Vos et al. 2006b).

Cuadro 3.9: Costo fiscal estimado de cumplir con los ODM y con las metas sociales claves (como % del PIB)²⁰

Año	Educación primaria	Educación secundaria	Salud básica	Mortalidad infantil	Nutrición infantil*/	Atención infantil	Total
2004	0,1	0,2	0,3	0,02	0,1	0,1	0,82
2005	0,1	0,3	0,3	0,02	0,1	0,2	1,02
2006	0,2	0,4	0,3	0,02	0,1	0,3	1,32
2007	0,2	0,6	0,5	0,02	0,1	0,5	1,92

Notas:

*/ Incluye solamente los almuerzos escolares gratuitos (la colación escolar y otras prestaciones del Programa de Alimentación Escolar).

Fuentes: Vos et al. (2006a y b) para la educación primaria y secundaria y la mortalidad infantil y PNUD (2003) para las otras prestaciones.

19. Este conjunto de políticas se podría financiar permitiendo que el coeficiente de alumnos por maestro se incremente gradualmente a 27,5 para 2007, pero requeriría una reducción de 9% en el número de maestros (lo cual afectaría a alrededor de 11.000 maestros).
20. Las estimaciones correspondientes a la enseñanza secundaria siguen el mismo procedimiento en dos pasos indicado antes para el caso de la educación primaria. Véase en Vos, Ponce y León (2006, capítulo 3, volumen II de este libro) una descripción completa del ejercicio. Las variables de insumos que requieren financiamiento en este caso son el número de maestros con grado universitario (en el caso de la matriculación urbana), la cobertura de estudiantes con Beca Escolar (Bono de Desarrollo Humano) en la educación secundaria (en la que se prevé un mayor impacto sobre los estudiantes rurales pobres) y, en menor medida, un cierto incremento de la infraestructura (especialmente la urbana).

Primer paso. La importancia relativa se puede expresar como la elasticidad que mide el impacto de una variación de 1,0% en un cierto determinante sobre la probabilidad de que el parto sea asistido profesionalmente y la supervivencia del niño, respectivamente. Se hace a continuación el vínculo con los costos unitarios, con el fin de calcular proyecciones presupuestarias para asignaciones alternativas de recursos. En el Cuadro A54a del Apéndice estadístico se pueden ver los resultados para la elasticidad de los determinantes de la mortalidad infantil y para los coeficientes de efectividad en términos de costo de las intervenciones orientadas a reducir la mortalidad infantil.

Segundo paso. Se consideran tres simulaciones estáticas: en primer lugar, una en que se modifica el impacto sobre el acceso a los servicios de salud. Esta especificación es para la probabilidad del evento conjunto de que el parto sea asistido profesionalmente y que la madre se beneficie de los controles prenatales. Las variables claves de política son el acceso al seguro de salud y la disponibilidad de servicios de salud y personal médico. Además, se supone que la expansión del programa de maternidad gratuita incrementará en forma equivalente los partos asistidos profesionalmente.²¹ En segundo lugar, se utilizan los resultados de las simulaciones de los efectos de los cambios en las variables de política sobre la demanda de atención materna (para el parto y para los controles prenatales) en la “función de producción” de salud para la supervivencia de los niños. Un modelo de supervivencia sugiere, además, que la lactancia materna tiene un fuerte efecto positivo al evitar la muerte prematura de los niños. Según los hallazgos del modelo, esto hace que la cobertura del programa de inmunización constituya la variable de política con el efecto esperado más importante sobre la reducción de la mortalidad infantil. El “origen étnico” y la “educación de la mujer” se consideran las variables relevantes de los hogares en la determinación de la mortalidad infantil. En tercer lugar, se agregan las estimaciones del costo unitario correspondiente a las variables de insumos de salud pública relevantes como los salarios de los trabajadores de salud, el costo de la construcción y el mantenimiento de hospitales y centros de salud y el de los programas especiales, específicamente los programas de inmunización y maternidad gratuita. Los supuestos claves son que el presupuesto nominal de salud (para todos los rubros) se ajusta en función de una tasa de inflación dada (3% anual) para considerar los cambios en el costo de los insumos, los salarios de los trabajadores de la salud se ajustan en forma similar y, de este modo, el salario real de los médicos y enfermeras se mantiene constante.

Los resultados de los tres escenarios presupuestarios apuntan a lograr una reducción global de la mortalidad infantil de 34 a 19 por 1.000 nacimientos vivos entre 2004 y 2015. En el caso de los pobres, la reducción sería de 42 a 22 por 1.000 nacimientos vivos y, en el caso de la población indígena, de 66 a 33. La simulación de referencia proyecta mejoras en la educación y en el consumo per cápita hasta 2015 con los supuestos indicados antes, pero supone que los programas de salud no experimentarán una expansión adicional a la cobertura alcanzada en 2003. La simulación de referencia proyecta, entonces, que, sin un mejoramiento en los insumos de salud, la mortalidad infantil descendería sólo a 30,5 por 1.000 nacidos vivos para 2015.

21. Los determinantes del comportamiento de los hogares en esta materia incluyen el nivel educacional de la madre y el consumo per cápita del hogar. Se supone que los promedios de estas dos variables varían a tasas fijas de 1,5% por año, imponiendo así una tendencia de creciente acceso a los servicios de salud como consecuencia de las mejores condiciones socioeconómicas. Se supone además que el uso de controles prenatales tiene impactos y determinantes similares a la probabilidad de partos asistidos profesionalmente.

- Por sí solos, *ni el logro de la cobertura total del programa de inmunización ni la expansión del programa de maternidad gratuita focalizados en los pobres* son suficientes para alcanzar los ODM en materia de mortalidad infantil. La expansión del programa de inmunización reduciría la mortalidad infantil a 20,1 por 1.000 nacidos vivos para 2015. Como este programa es universal y la cobertura inicial no difiere mucho entre los grupos de población, esta política reduciría la mortalidad infantil para todos, pero no disminuiría ni las diferencias entre los pobres y no pobres ni las diferencias entre los indígenas y los no indígenas.
- *Una expansión focalizada del Programa de Maternidad Gratuita* reduciría esas brechas. La generación de una situación de acceso irrestricto a los partos asistidos médicamente y a la atención materna para la población pobre y para la población indígena reduciría la tasa global de mortalidad infantil a 28 por 1.000 nacidos vivos. La mayor probabilidad de muerte temprana de los niños entre los pobres, en comparación con los no pobres, bajaría de 45% en 2000 a 21% en 2015 y la brecha entre la población indígena y la no indígena se reduciría casi a la mitad, es decir, del 118% a 67%.
- *El costo presupuestario adicional de la expansión de estos programas simulados* sería aproximadamente el mismo: entre US\$3 millones y US\$4 millones por año (0,01% del PIB). La combinación de los dos ascendería a un costo anual de US\$7,2 millones en el presupuesto de referencia (0,02% del PIB). La combinación de estas dos políticas sería suficiente para alcanzar los ODM entre los grupos de población pobre e indígena, pero no totalmente en el caso de los grupos no pobres (Cuadro 3.9).

Recomendaciones de política

En el contexto del ajuste fiscal, una eficiente y efectiva asignación de nuevos recursos produciría un significativo avance en materia de reducción de la pobreza. El logro de un espacio fiscal adicional no constituye la única preocupación de las autoridades ecuatorianas. El gasto corriente en los sectores de educación y salud ya ha conducido a resultados positivos y hay margen para mejoras importantes en materia de equidad. El valor del gasto focalizado en programas seleccionados en los sectores de educación, salud y bienestar social se ve subrayado por las oportunidades que se pierden cuando los recursos presupuestarios se destinan a rubros menos prioritarios y no favorables a los pobres. En consecuencia, las recomendaciones de política que siguen abren espacio adicional para reorientar el gasto social y los subsidios a la infraestructura básica. Sin embargo, el énfasis en la focalización y en una distribución más equitativa de los recursos no deberá impedir abordar los aspectos institucionales de un desempeño deficiente. Las deficiencias institucionales que afectan los programas sociales, muy relevantes en un contexto de restricción de recursos, se abordan en el capítulo siguiente. Mientras tanto, se indica a continuación un conjunto de medidas propuestas.

Desplazar el gasto público hacia los programas más favorables a los pobres

La formulación de una estrategia de reducción de la pobreza no se puede hacer con un presupuesto no favorable a los pobres. Por lo tanto, la revisión de la parte no rígida del presupuesto para incrementar su focalización hacia los pobres también resulta crítica para una estrategia de reducción de la pobreza. Esto implica:

- *Asegurar que el espacio fiscal adicional creado se asigne enteramente al gasto favorable a los pobres*, especialmente en los sectores de la educación, la salud y la protección social.
- *Revisar las asignaciones actuales para los gastos sociales y para los proyectos sociales.* La creación de un fondo concursable sería equivalente a un “juego” cooperativo entre “actores”

no cooperativos en un presupuesto con recursos escasos. De hecho, Ecuador no cuenta con muchas opciones distintas a optimizar el uso de los recursos existentes. En ese contexto, una versión modificada del fondo concursable abordaría, por lo menos, la parte no rígida del presupuesto, la cual representa alrededor de 1,0% del PIB (Gráfico 3.6 y Recuadro 3.4).²² En este caso, el fondo concursable ecuatoriano daría a la asignación de recursos residuales un tratamiento de acuerdo con ciertas prioridades preestablecidas dentro de los ministerios de línea, mediante modificaciones realizadas a lo largo del año, a diferencia de la meta del fondo chileno de determinar prioridades nacionales que se reflejan en una asignación anual y multianual de recursos. Otras modificaciones podrían incluir: a) la definición de un procedimiento simplificado de aprobación de los proyectos que estén por debajo de un cierto techo, de acuerdo con el reducido monto de recursos disponible; b) la mejora de los procedimientos del actual Banco de Proyectos, reduciendo en forma significativa la demora promedio de seis meses que actualmente se requiere para evaluar los proyectos; c) la utilización de criterios simplificados para seleccionar los proyectos y d) la utilización de formularios simplificados para la formulación de los proyectos. Debe señalarse que un fondo de esta naturaleza no contribuiría a resolver el problema de la fijación de prioridades, pero al menos permitiría al MEF mantener un control presupuestario y técnico sobre el uso de los recursos, lo que resulta deseable para mantener la disciplina fiscal e impedir la discrecionalidad en la asignación de los recursos.²³

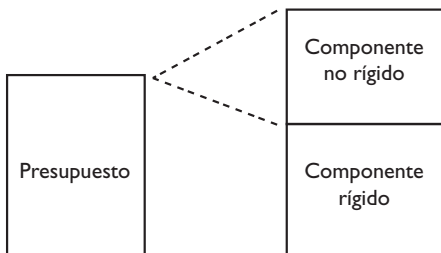
- *Hacer un uso óptimo de los instrumentos disponibles de focalización, como el SELBEN, con el fin de unificar los criterios de focalización y consolidar los programas.* El gobierno ecuatoriano ha considerado la refocalización del subsidio de gas de cocina utilizando el SELBEN. Esta es una propuesta favorable a los pobres que mejoraría significativamente el *statu quo* actual, puesto que la mayor parte del gasto se dirigiría a los hogares situados en la escala más baja de la distribución de ingresos, es decir, a los hogares más pobres. Se considera que esta medida estimularía el bienestar, en comparación con la medida alternativa de eliminar totalmente este subsidio, opción que este informe no recomienda (Banco Mundial 2004b). El Banco Mundial (1996) estimó que, sin una compensación adecuada, la simple eliminación del subsidio conduciría a una pérdida de bienestar (reducción en el consumo) de más de 5,3% para los más pobres. En el Anexo E se incluye un análisis detallado de las alternativas para la refocalización del subsidio para el gas de cocina.
- *Es esencial llevar a cabo una nueva encuesta de hogares y condiciones de vida.* La última se realizó en 1999, antes de la dolarización. La realización de una nueva encuesta permitiría trazar un mapa actualizado de la pobreza (cruzado con el censo) y actualizar el análisis de incidencia de los beneficios de los subsidios públicos. También ayudaría a examinar las tendencias más recientes en materia de pobreza.

22. Algunos países de América Latina, como Guatemala, también integran la inversión por gobiernos subnacionales en el Listado Nacional de Proyectos que acompaña al presupuesto proforma, pero Ecuador está empezando apenas a registrar tales proyectos.

23. Esta recomendación debe tomarse con cierta cautela puesto que el fondo chileno funciona bien porque el país cuenta con una oficina de presupuesto técnicamente competente y un Comité de Revisión de Gastos a nivel del gabinete que prepara una programación financiera de mediano plazo (aunque no un presupuesto multianual detallado). Ecuador no cuenta con órganos similares.

Gráfico 3.6: El fondo concursable de Chile

- Se inicia en el año 2000 (combinado con normas de política)
- Elimina prácticas incrementalistas tradicionales
- Todos los años deben aplicarse proyectos nuevos y reformados
- Los proyectos anteriores compiten con los nuevos
- También se considera el gasto corriente asociado a los proyectos



Fuente: Oficina de Presupuesto, MEF y cuadro A25 del Apéndice estadístico.

Refocalizar los subsidios públicos

Ninguno de los tres subsidios a los servicios de infraestructura básica beneficia a los pobres, y todos ellos producen distorsiones importantes desde una perspectiva de eficiencia. El subsidio implícito para el servicio telefónico es el que está distribuido en forma más desigual, seguido por el subsidio para el agua potable, que es el más grande. Si bien es prioritario que el gobierno central aborde el tema de los subsidios a las telecomunicaciones y a la electricidad, para habérselas con el subsidio al agua potable se requiere la colaboración de los gobiernos subnacionales.

- La *electricidad* sería, en principio, el sector más fácil de abordar. La reestructuración del sistema de tarifas para reducir el subsidio total a los consumidores que se hallan por debajo de un monto máximo de consumo de electricidad no debería ejercer un impacto mayor ni sobre las empresas de electricidad ni sobre los consumidores no pobres. Una alternativa a la reducción adicional del subsidio actual de 15% a los consumidores residenciales que consumen menos de 300 kilovatios-hora sería la modificación de este techo con el fin de focalizar el subsidio hacia los hogares verdaderamente más pobres.
- El *sector de las telecomunicaciones* debería comenzar por reducir las tarifas de los teléfonos públicos, que son diez veces mayores que las de los usuarios residenciales, y por eliminar los subsidios cruzados mediante el proceso de restablecer el equilibrio entre las tarifas internas y las internacionales, aprobado por CONATEL en 2003.
- El *sector de agua potable* es el más complejo de abordar debido a que su administración está descentralizada. Los subsidios cruzados se deberían vincular a su desempeño operativo y el monto de los subsidios asignados por conexión se debería definir considerando el tamaño y el nivel de ingresos de la población, con el fin de evitar las disparidades existentes en las transferencias, las cuales benefician, en realidad, a las empresas de agua más grandes y más ricas.

Recuadro 3.4: El fondo concursable chileno para programas públicos

Objetivos y requisitos

El fondo tiene por finalidad proporcionar mejor información al proceso de preparación del presupuesto y mejorar la asignación de recursos públicos mediante programas nuevos, reestructurados o significativamente ampliados, reduciendo de esta manera la naturaleza inercial del presupuesto. Desde 2001, el presupuesto se ha preparado utilizando un procedimiento que difiere en forma significativa del sistema aplicado en los años anteriores. Dicho procedimiento tiene dos pasos principales:

1. Los ministerios formulan su proyecto de presupuesto con base en la información de un marco presupuestario vinculado a su gasto inercial (determinado por las leyes, los compromisos de mediano y de largo plazo, etc.). Esto les permite asignar todos los recursos residuales a un fondo central para prioridades públicas (fondo concursable). Este fondo examina todos los proyectos nuevos, reestructurados o considerablemente ampliados.
2. Las iniciativas sometidas al Fondo deben ser presentadas en un formato uniforme que incluye antecedentes que permitan estudiar las necesidades y la relevancia de la iniciativa. La mayoría de los encabezamientos incluidos en el formulario corresponden a los utilizados en la metodología convencional de evaluación de los programas del gobierno. Esta metodología constituye la base para el análisis y la selección de las iniciativas a financiar.

Metodología

La institución pública prepara un archivo de Presentación del Programa (Proyecto) en el formato requerido. Las principales partes de este formato son: la justificación del proyecto, la definición de la población objetivo y de los beneficiarios, el costo presupuestario y la solicitud de presupuesto, las metas y propósitos, la descripción de los componentes, los indicadores de seguimiento y los medios de verificación.

Marco institucional y actores involucrados

Los proyectos se presentan como parte del marco global de preparación del presupuesto anual. El Ministerio de Finanzas (inicialmente a través de la Oficina de Presupuesto) es la autoridad encargada de evaluarlos. Los proyectos a ser financiados por el Fondo se seleccionan en reuniones con el presidente de la República, en las cuales se presenta el presupuesto global para gastos públicos. Los proyectos seleccionados pasan a formar parte del proyecto de presupuesto anual, el cual debe ser debatido y aprobado por el Congreso Nacional, que lo estudia detenidamente. A partir del presupuesto para 2002, las iniciativas se presentan al Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) para su revisión y para la evaluación de los requisitos previos básicos. De esta manera, MIDEPLAN participa conjuntamente con la Oficina de Presupuesto en el proceso de toma de decisiones del proyecto de presupuesto del Ministerio de Finanzas.

Seguimiento

Los proyectos seleccionados incluidos en el presupuesto se vigilan anualmente, con base en los indicadores de desempeño previamente establecidos y en una metodología de evaluación de proyectos bien establecida.

Si bien el sesgo en el gasto social es mucho menos pronunciado en el caso de los gastos favorables a los pobres que en el de los subsidios a los servicios básicos, dista, no obstante, de ser algo deseable.

- La reducción de los subsidios globales a la matrícula universitaria podría financiar, por ejemplo, el acceso de los grupos más pobres a la educación secundaria.
- La refocalización del subsidio al gas de cocina tiene sentido en el contexto de un incremento del Bono de Desarrollo Humano bien focalizado y totalmente financiado o de un SELBEN modernizado. Cuando se introdujo el Bono de Desarrollo Humano tenía por objeto compensar a los pobres por la eliminación del subsidio al gas. Por lo tanto, la refocalización constituye un sustituto apropiado para la política de subsidio al gas de cocina, puesto que la pérdida de bienestar que resultara se compensaría mediante: un mayor Bono de Desarrollo Humano, la revisión de la base de datos de los beneficiarios (es decir, por medio de un SELBEN modernizado) y el ahorro fiscal que se generaría por el menor costo administrativo y por menores pérdidas.

Cuadro 3.10: Fuentes posibles de espacio fiscal y su impacto anual estimado (como % del PIB)

Medidas	% del PIB
<i>Intrapresupuestarias</i>	
Reducir el coeficiente de gasto de capital hacia el nivel "estructural"	0,2
Ahorro de intereses por la recompra de deuda (Cuadro A76, Apéndice estadístico)	0,2
Reducir el gasto de defensa al nivel de finales de los años noventa	1,0
Hacer un uso óptimo de la inversión pública	0,2
<i>Extrapresupuestarias</i>	
Reducir determinadas preasignaciones extrapresupuestarias de los ingresos petroleros	0,6
Incorporar al presupuesto los subsidios petroleros (gas, diesel y electricidad)	2,3
Eliminar el 25% de las exenciones tributarias globales	1,0
IVA	0,7
Interno	0,3
Externo	0,4
Ingreso	0,3
Empresas	0,2
Particulares	0,1
Racionalizar el gasto de los ORD	NA
Integrar el 10% del gasto subnacional con las prioridades nacionales	0,4
Asignar recursos del Fondo de Solidaridad a la estrategia de reducción de la pobreza	0,1
Total	6,0

Fuente: Cálculos del personal técnico del Banco Mundial.

- Los programas favorables a los pobres, como la educación primaria y los desayunos escolares, deberían constituir una prioridad, pero tales esfuerzos deberían ir acompañados de la rápida conclusión del proceso de refocalización del programa de desayunos escolares. Una vez que esto se haya logrado, también se justificaría el aumento de su muy limitado presupuesto.
- Como el aumento del presupuesto del Seguro Social Campesino se ve restringido por problemas jurídicos e institucionales dentro del IESS, se debería incrementar la asignación presupuestaria de otros programas de bajo presupuesto favorables a los pobres y que proveen servicios similares, tales como la Ley de Maternidad Gratuita.
- Todos los programas favorables a los pobres se beneficiarían notablemente de la implementación de un proceso presupuestario orientado hacia los resultados y basado en el desempeño. Esto implicaría definir indicadores uniformes de seguimiento y mecanismos de evaluación, así como promover la participación de la sociedad civil mediante mecanismos de rendición de cuentas ante ella.

En el mediano plazo, Ecuador cuenta con múltiples fuentes para un espacio fiscal potencial que asciende a cerca de 6,0% del PIB. En el Cuadro 3.10 se identifica la mayoría de las fuentes posibles de espacio fiscal en Ecuador. Entre las fuentes identificadas no se incluye la posibilidad de una reforma tributaria, sino solamente cambios en la política y en la administración tributaria (aparte de la eliminación de exenciones tributarias seleccionadas). Este enfoque proporciona a las autoridades varias opciones, tanto intra como extrapresupuestarias. Las primeras representan alrededor de una tercera parte y

las segundas, las dos terceras partes. Debido a la falta de información sobre los pasivos contingentes, estos no se consideran. Pero el cuadro incluye la mayor parte de las actividades extrapresupuestarias y algunas de las cuasi fiscales. Es importante recordar que la materialización de estas fuentes se ve limitada por los techos cuantitativos anuales establecidos por las reglas fiscales para el gasto primario, el déficit no petrolero y la reducción de la deuda pública. En otras palabras, cualesquiera sean las soluciones que se adopten, se deberán mantener dentro del techo fiscal anual establecido por la regla.

Los dilemas entre el espacio fiscal intrapresupuestario y el espacio fiscal extrapresupuestario
En el proceso de evaluar alternativas, es importante considerar varias reglas empíricas:

- *La contención del aumento de la nómina salarial, en términos del PIB, es absolutamente esencial para impedir la completa eliminación del muy reducido espacio fiscal que queda en el presupuesto.* Realmente no hay otras opciones. Dicho objetivo de contención también implicaría considerar ampliar la cobertura de la ley de la carrera de la administración pública al resto de los funcionarios públicos no incluidos. Lo mismo cabe decir con respecto al crecimiento de las transferencias al IESS.
- *Las actividades extrapresupuestarias, por definición, deberán ser gradualmente incorporadas al presupuesto.* Quizás esto resulte más fácil con aquellas actividades que dependen exclusivamente del Poder Ejecutivo. Un candidato natural son los subsidios financiados con el petróleo (y que no son favorables a los pobres): al gas de cocina, al diesel y al *fuel oil*. Es importante señalar que su incorporación al presupuesto no significa su completa eliminación sino más bien una reorientación para que operen con grados mayores de seguimiento y de transparencia.
- *Las preasignaciones de impuestos y de gastos no sólo deben ser incorporadas al presupuesto, sino también reducidas en términos reales.* En las últimas décadas se ha intentado varias veces su eliminación, aunque sin éxito. También se ha sugerido comenzar por eliminar aquellas que no están prescritas por la Constitución. En realidad, habría dos alternativas factibles: o congelar el nivel de las preasignaciones en términos reales, lo que preserva su existencia pero prepara a los beneficiarios para su gradual eliminación, o adoptar una reducción temporal de un grupo de ellas, lo que permite obtener más rápidamente un espacio fiscal. Reis (2003) sugiere que una suspensión generalizada de 20% de todas las preasignaciones (incluidas las transferencias a los gobiernos subnacionales) generaría ahorros anuales de aproximadamente US\$400 millones. Los recursos provenientes de una suspensión temporal de este tipo se destinarían a un fideicomiso, siguiendo la práctica óptima aplicada en Brasil y su utilización sería estrechamente vigilada mediante mecanismos de rendición de cuentas ante la sociedad.²⁴
- *Se podría evaluar el gasto de defensa, con el fin de identificar posibles fuentes de ahorro fiscal.*

Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio seleccionados

Ecuador puede cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio seleccionados siempre y cuando el gasto social esté bien focalizado, sea eficaz y se financie mediante programas de bajo costo explícitamente vinculados a resultados específicos. En la década pasada, la tasa de matriculación neta en la educación primaria aumentó y la tasa de mortalidad infantil se redujo –ambas en forma

24. Este mecanismo se ha extendido tres veces y durará 14 años en Brasil, hasta 2007. Sin embargo, la preasignación inicial considerada elegible para el Fondo se ha reducido mediante la exclusión de las preasignaciones para los gobiernos subnacionales después de la primera extensión.

constante—, a pesar del bajo nivel del gasto en educación y en salud, de que los sistemas educacionales aparentemente funcionan en forma deficiente, de un significativo volumen de gasto no favorable a los pobres en ambos sectores y de una elevada incidencia de la desnutrición. El continuado mejoramiento global en la educación, en la urbanización, en las tasas de fecundidad y en la situación sanitaria explica estas tendencias paradójicas. Ninguna extrapolación lineal garantiza que estas tendencias se mantengan. Sin embargo, utilizando un modelo de insumo-producto que identifica los principales factores (insumos) que determinan el logro de ciertas metas claves, se pueden focalizar intervenciones eficaces en función del costo que garanticen el logro de por lo menos tres ODM claves, a saber: la matriculación primaria universal, la matriculación secundaria universal y la reducción de la mortalidad infantil. Esos factores son, por una parte, la capacitación de maestros y la expansión del Bono de Desarrollo Humano (por los efectos de estos dos factores sobre la educación primaria y sobre la educación secundaria) y, por la otra, la expansión de la cobertura del programa de inmunización y del programa de maternidad gratuita (por los efectos de estos dos últimos factores sobre la mortalidad infantil). Cabe señalar, sin embargo, que el progreso se puede ver obstaculizado debido a la existencia de deficiencias institucionales significativas: la elevada rotación del personal, la desviación de recursos hacia rubros no prioritarios, la corrupción, la falta de transparencia y el clientelismo político en la asignación del gasto. Algunas de estas deficiencias se identifican en el Capítulo 4. La vinculación del apoyo presupuestario al desempeño requiere:

- *La satisfacción de las necesidades presupuestarias adicionales, que son razonablemente pequeñas, pero focalizando los recursos en programas claves específicos.* El financiamiento de los cuatro factores señalados asciende a un presupuesto adicional combinado que representa entre 0,6% y 0,8% del PIB por año en 2006-2007 (Cuadro 3.9). Aprovechando las estimaciones complementarias realizadas por PNUD/UNICEF (2003), pero empleando una metodología diferente, también es posible acercarse al rango de costo más bajo para satisfacer un número más amplio de Objetivos del Milenio, incluyendo también los relacionados con la desnutrición infantil, la salud básica y la atención infantil. La inclusión de estos elevaría las necesidades presupuestarias adicionales totales a casi 1,9% del PIB en 2007.
- *La definición de un conjunto de indicadores de desempeño que permitan hacer el seguimiento del progreso hacia los objetivos.* Los indicadores de desempeño deberían constituir una parte integral de la estrategia de reducción de la pobreza y ser el producto de un ejercicio de formación de consenso. En el caso de los dos objetivos principales examinados, los indicadores empleados con más frecuencia son el gasto planeado y el gasto efectivamente observado en los programas asociados, las tasas de matriculación de niños y niñas, el número de maestros capacitados, el costo de la educación primaria, las diferencias en el costo unitario y las tasas de inmunización. Obviamente, la alta calidad de los datos, la participación de la sociedad civil y la transparencia y la rendición de cuentas de los organismos ejecutores favorecen un adecuado seguimiento del progreso. Una interesante conclusión de este enfoque es que no todos los presupuestos sectoriales necesitan estar vinculados a indicadores de desempeño sino sólo aquellos que son críticos para el logro de las metas de la estrategia de reducción de la pobreza (incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio).²⁵

25. En la Unión Europea, que quizá sea la región más avanzada en cuanto a la formulación de presupuestos orientados a resultados, hasta ahora sólo 30% del presupuesto de la Comisión Europea está vinculado a indicadores de desempeño (Banco Mundial 2004c).

Página en blanco a propósito

Capítulo 4

El desempeño de la gestión del gasto público

En este capítulo se examina la gestión del gasto público en Ecuador por medio de una metodología innovadora aplicable a la formulación del presupuesto para los programas sociales y para los gobiernos subnacionales. El capítulo evalúa la capacidad que tiene el país para mantener la disciplina en los balances fiscales globales, asignar los recursos a las prioridades de política y canalizarlos hacia los programas de gasto en forma eficiente, eficaz y transparente. Esta evaluación completa el análisis convencional de los tres niveles de la gestión del gasto público (véase el Cuadro 4.1). Como se señaló en el Capítulo 2, en los primeros años de la presente década, Ecuador progresó en la recuperación de la disciplina fiscal agregada y en la reversión de tendencias fiscales insostenibles. Por otra parte, en el Capítulo 3 se mostró el logro de resultados positivos en los sectores sociales, a pesar de la disminución de los gastos, de una considerable proporción del gasto social que no es favorable a los pobres y de un espacio fiscal muy reducido y que está estrechándose. En este capítulo se muestra que ese progreso es frágil por una razón adicional: las múltiples y severas deficiencias institucionales que rodean al proceso presupuestario. En cualquier escenario, no es posible una reducción efectiva de la pobreza si no se introducen reformas institucionales y estructurales en el proceso presupuestario. En consecuencia, se suscitan legítimos interrogantes acerca de si las actuales prácticas de gestión del gasto público respaldan la disciplina fiscal o si, por el contrario, hacen difícil mantenerla; si facilitan una asignación óptima de recursos favorable a los pobres o si más bien los distribuyen con escasa priorización y si llevan a la práctica una combinación eficiente de los recursos en los sectores sociales o si, por el contrario, los desperdician.

El desempeño poco satisfactorio del gasto social en Ecuador está estrechamente vinculado a las deficiencias en la gestión del gasto público. Los análisis recientes de la experiencia internacional en materia de estrategias de reducción de la pobreza han concluido que en muchos países la práctica de la gestión del gasto público constituye un obstáculo para el logro del objetivo de reducción de la pobreza (Judge y Klugman 2003). Ecuador no constituye una excepción. Las fallas en el proceso presupuestario y los cuellos de botella institucionales conducen sistemáticamente a la subejecución de los programas sociales. Estas deficiencias se traducen en una presupuestación insuficiente o en prolongadas interrupciones o demoras en la canalización de los recursos presupuestados. Quizá las fallas más importantes sean: a) la ausencia de una planificación presupuestaria realista; b) la existencia de desviaciones entre los presupuestos aprobados y los ejecutados –con un sesgo en favor del gasto en defensa y en las fuerzas de seguridad y en contra del gasto en los sectores sociales–; c) la falta de intervenciones eficaces, resultado, a su vez, de la fragmentación del presupuesto en numerosos programas sociales que se superponen entre sí; d) la presencia de significativos fondos extrapresupuestarios, y e) las demoras de hecho en la

Cuadro 4.1: Elementos básicos de la gestión del gasto público: análisis en tres niveles

La disciplina fiscal agregada	Las cifras agregadas del presupuesto deben ser el resultado de decisiones explícitas que se hacen cumplir y no se limitan a acomodar las tendencias inerciales y las demandas de gasto. Los techos agregados para los totales deberían establecerse antes de adoptar las diferentes decisiones presupuestarias y deben ser sostenibles en el mediano plazo.
La asignación a las prioridades estratégicas	Las asignaciones presupuestarias se deben basar en las prioridades públicas y en la eficacia de los programas públicos. El sistema presupuestario debería desplazar recursos desde las prioridades menores hacia las más altas y desde los programas menos eficaces hacia los más eficaces.
La eficiencia operativa	Los organismos de línea deberían producir bienes y servicios a un costo que genere mejoras en la eficiencia y que sea competitivo con los precios de mercado.

Fuente: Schick (1998).

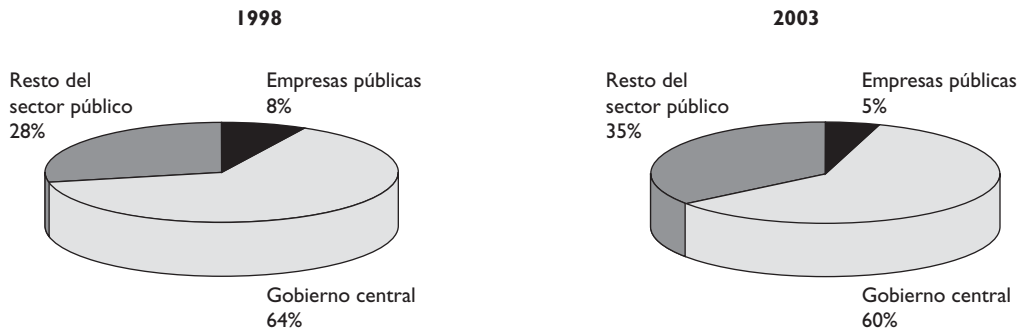
transferencia de los recursos, derivadas de las restricciones de liquidez y de la deficiente capacidad de ejecución de los organismos de línea. En este capítulo se exploran en detalle estas cuestiones.

El desarrollo de una estrategia eficaz de reducción de la pobreza para Ecuador requiere, como condición previa, una reforma global del proceso presupuestario y, en términos más amplios, de todos los niveles de la gestión del gasto público. Una sólida gestión del gasto público constituye un instrumento clave de política. Por una parte, este tipo de gestión articula los techos y las reglas fiscales de un país con las prioridades reflejadas en el presupuesto y, por la otra, las articula también con mejoras en el desempeño del sector público y en la prestación de los servicios. En consecuencia, la reforma de la gestión del gasto público requiere un mejor desempeño del proceso presupuestario, una mejora rápida de los procedimientos de gestión presupuestaria y financiera, una completa revisión de los procedimientos presupuestarios por parte tanto de los organismos sociales encargados de los programas sociales prioritarios como de los gobiernos provinciales y seccionales que reciben las transferencias, un acceso transparente a la información a todos los niveles del gobierno para permitir en el futuro una presupuestación orientada a los resultados y, sólo cuando las reformas previas se hayan afianzado, un marco de gasto de mediano plazo que permita alinear los insumos de gasto con los resultados sociales esperados.

El proceso de gestión del gasto público y su desempeño reciente

El proceso de gestión del gasto público en Ecuador se desarrolla en un marco en el que **está disminuyendo el papel del gobierno central.** En 2003, el gobierno central representaba directamente alrededor de 60% del gasto total, en comparación con 64% en 1998 (Gráfico 4.1 y Cuadro 4.2). La descentralización fiscal ha significado que la participación relativa del resto del sector público (principalmente la del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y la de los gobiernos municipales y provinciales) se ha incrementado 7,0% durante este período. La participación de las empresas públicas, por otra parte, ha mostrado una tendencia decreciente: ha disminuido 3% desde 1998.

Desde 2003, Ecuador ha adoptado significativas medidas destinadas a mejorar la gestión global del gasto público. La sanción de la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal en 2002 ha proporcionado un importante ímpetu en este sentido. Los esfuerzos reali-

Gráfico 4.1: Cambios en la participación en los gastos del SPNF, por niveles de gobierno

Fuente: Banco Central de Ecuador.

zados incluyen el establecimiento de reglas cuantitativas para la formulación del presupuesto,¹ la iniciación del trabajo preparatorio para la adopción del presupuesto multianual y la adopción del requisito de que las entidades subnacionales presenten informes mensuales de ingresos y gastos. Además de la Ley, en los últimos años en Ecuador ha habido prudencia en la formulación del presupuesto: a pesar de los elevados precios del petróleo, el país ha utilizado una estimación conservadora del precio del petróleo (de US\$18 por barril) aunque en los últimos años el precio promedio del petróleo ha estado por encima de los US\$24 por barril. Los ingresos excedentes del petróleo están alimentando el Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento (FEIREP). Además, se estableció una base única de datos para las inversiones públicas financiadas por el gobierno central; se formuló un sistema interbancario de pagos en el Banco Central que registra los pagos de salarios a los empleados públicos; se comenzó a formular la base de datos de un registro central de todos los empleados del gobierno en el SIGEF y se estableció el CONTRATANET, un sistema electrónico de adquisiciones públicas, con carácter de experiencia piloto e inicialmente como sistema de información.

A pesar de estas mejoras, la evaluación global estándar de la gestión del gasto público en Ecuador revela significativas deficiencias en todas las áreas. Desde finales de los años noventa, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial han formulado conjuntamente una encuesta denominada Cuestionario de Evaluación y Plan de Acción a Nivel de País, para evaluar

1. En este sentido fueron adoptadas tres importantes medidas. En primer lugar, se establece un límite al crecimiento real de la parte no financiera del presupuesto dado por el menor valor entre la tasa de crecimiento del año anterior y un techo de crecimiento de 3,5% del gasto real no financiero. En segundo lugar, la razón deuda/PIB debe reducirse a menos de 40% del PIB, manteniéndose de allí en adelante esa razón a manera de techo, lo que significa que se requieren superávits fiscales, así como ahorros del FEIREP destinados principalmente a la recompra de deuda pública, lo que también impide el desvío de sus recursos a gastos corrientes. Por último, el déficit no petrolero debe disminuir 0,2% del PIB por año.

Cuadro 4.2: Asignación del gasto público por niveles

	2001		2002		2003	
	Mill US\$	%	Mill US\$	%	Mill US\$	%
Sector público no financiero	4.853	100,0	6.117	100,0	6.585	100,0
Gobierno central (excluyendo transferencias)	3.206	66,1	3.773	61,7	3.952	60,0
Resto del sector público	1.281	26,4	1.992	32,6	2.289	34,8
Del cual: gobiernos subnacionales	706	14,5	982	16,1	1.102	16,7
Del cual: IESS	252	5,2	546	8,9	656	10,0
Del cual: universidades y escuelas técnicas	171	3,5	222	3,6	305	4,6
Empresas públicas*	252	5,2	356	5,8	295	4,5
De las cuales: PetroEcuador	164	3,4	282	4,6	210	3,2

Notas: * Sólo incluye gastos no operativos y de capital.

Fuente: BCE, MEF y FMI.

las prácticas de gestión presupuestaria en todo el mundo (Banco Mundial 2003c). Dicha encuesta comprende una serie de 16 indicadores que abarcan las diversas etapas de la gestión presupuestaria, incluyendo siete relacionados con la formulación del presupuesto, cuatro relacionados con la ejecución, dos relacionados con los informes que se deben producir, dos relacionados con la auditoría y uno relacionado con las adquisiciones públicas. Originalmente, la encuesta tuvo por objeto ayudar a los países pobres muy endeudados (PPME) a identificar las áreas claves de la gestión presupuestaria para mejorar la ejecución y el seguimiento de los (ahora incrementados) gastos destinados a reducir la pobreza. De hecho, esta evaluación constituyó una condición previa para preparar a los PPME para el subsiguiente alivio de la deuda, el cual vendría a incrementar los recursos que serían puestos a su disposición para aliviar la pobreza. Así mismo, Ecuador está también experimentando un incremento en los ingresos asociados con el nuevo oleoducto. De dichos ingresos, 70% se destina a la reducción de la deuda, 20% se asigna a la aplicación de una política anticíclica y 10% a inversiones sociales, especialmente en educación y en salud. Además de establecer una referencia, la aplicación de esta encuesta pone de relieve algunas áreas en las que se puede mejorar la gestión presupuestaria.

Los resultados de la encuesta muestran que Ecuador a duras penas satisface uno de los 16 parámetros de referencia (Cuadro 4.3). Según las normas del FMI y el Banco Mundial, si se satisfacen menos de la mitad de los parámetros de referencia (siete o menos), el sistema de gestión del gasto público del país requiere una mejora significativa. El desempeño de Ecuador es muy malo en las diferentes etapas del presupuesto. *Desde el punto de vista de la formulación*, la existencia de un sistema desactualizado de clasificación y de montos significativos de recursos extrapresupuestarios limita la capacidad del gobierno para planificar, controlar y dirigir los gastos. Además, la cobertura de las actividades del gobierno general es insuficiente y no hay un marco de gasto para el mediano plazo. Una importante advertencia con respecto al único rubro satisfactorio –la razón global entre el presupuesto ejecutado y el aprobado– es que el desempeño en la ejecución varía ampliamente a través de los sectores, con valores que van desde 0,31 en vivienda y 0,35 en bienestar social hasta 1,45 en energía y 2,05 en administración, lo que reduce el carácter confiable del presupuesto como guía para la asignación de recursos. *Desde el punto de vista de la ejecución*, la principal razón de la baja clasificación de Ecuador es la persistencia de significativos atrasos en los pagos internos y de mecanismos de racionamiento de los recursos líquidos, mecanismos indu-

cidos por las frecuentes restricciones de liquidez, problemas que derivan de la falta de información oportuna y centralizada por parte de la Tesorería. Este racionamiento no refleja la verdadera situación del gobierno en materia de liquidez: si bien la Tesorería conoce la cantidad de recursos presupuestarios de la Cuenta Única que se transfieren a las cuentas de las instituciones públicas en los bancos privados, los fondos de dichas instituciones o se mantienen en depósito en alrededor de 2.400 cuentas en el Banco Central o se mantienen en las mencionadas cuentas de las instituciones en los bancos privados porque no son necesariamente desembolsados por aquellas inmediatamente después de la mencionada transferencia. En consecuencia, mientras la Tesorería no cuenta con recursos suficientes y debe salir a buscar fondos, la realidad es que existen fondos no desembolsados en las cuentas de las instituciones. *Desde el punto de vista de la información*, la baja clasificación se explica principalmente por la falta de una rápida consolidación virtual del presupuesto ejecutado (el llamado devengado) por el SIGEF y por las deficiencias en materia de auditorías. A pesar de los recientes esfuerzos por ampliar su cobertura, el sistema descentralizado del SIGEF se alimenta de bases de datos separadas, lo cual trae consigo una desconexión virtual entre ellas y genera problemas para la recopilación confiable de los datos de cada institución y para su transmisión a la base central del SIGEF. No hay requisito legal alguno para auditar las cuentas fiscales y, en la Contraloría General, los partidos políticos ejercen interferencias de alto nivel, lo que impide que se presenten casos sustantivos o se apliquen sanciones.

La clasificación global de la gestión del gasto público de Ecuador es baja en comparación con la de otros PPME. En casi la mitad de los indicadores se observan los peores niveles de desempeño para la escala dada, lo que coloca a Ecuador en el grupo de los países menos avanzados (Cuadro 4.4). Alternativamente, si se compara con Perú, un país que muestra un fuerte desempeño en materia de gestión del gasto público en América Latina y el Caribe, Ecuador muestra los peores resultados en todos los indicadores salvo en tres. En parte, la diferencia se debe a que Perú utiliza un sistema integrado de gestión financiera que funciona adecuadamente y que está respaldado por un sólido marco normativo. Esa brecha se ha ampliado desde que se realizó la encuesta, puesto que Perú ha experimentado adelantos en la preparación de presupuestos participativos multianuales y de encuestas de seguimiento del gasto público.

Examen de la gestión presupuestaria del gobierno central

Mientras que la sección anterior proporciona valiosas perspectivas y parámetros de referencia, en esta sección se ponen de relieve las características de la formulación y de la ejecución presupuestarias que resultan pertinentes para comprender deficiencias claves en los organismos de línea y en los gobiernos subnacionales. Se han realizado análisis más completos y detallados de la gestión presupuestaria en el Informe del FMI (2003) sobre la Observancia de los Códigos y de las Normas en Materia de Transparencia (ROSC, por su sigla en inglés) y en la Evaluación de la Rendición de Cuentas del País en Materia Financiera (CFAA, por su sigla en inglés) del Banco Mundial y el BID (2004). En el Anexo B también se presenta un panorama general del ciclo presupuestario en Ecuador.

La formulación del presupuesto

Varias debilidades técnicas e institucionales impiden que Ecuador tenga una formulación presupuestaria eficaz. Las principales son: a) la considerable extensión de las actividades extra-presupuestarias, especialmente a través de la preasignación de ingresos y gastos (tema abordado en el Capítulo 3), lo cual restringe el alcance del presupuesto como instrumento de política;

Cuadro 4.3: Parámetros de referencia para evaluar la gestión del gasto público de Ecuador

Parámetros de referencia internacionales (el valor de referencia internacionalmente aceptado se indica entre paréntesis)	Calificación asignada a Ecuador	Justificación de la calificación otorgada a Ecuador
<i>Formulación</i>		
1. (A) Que la información fiscal se ajuste a la definición del FMI del sector de gobierno general con cobertura (por valores) de por lo menos 95%, ya sea que se financie o no a través del presupuesto.	B	La cobertura del presupuesto del gobierno general es del 78% del SPNF (y del 90% de las empresas públicas no financieras). La información consolidada del gobierno general, especialmente la información <i>ex post</i> , es débil y no es oportuna. Se dispone de información <i>ex ante</i> de las actividades de los gobiernos subnacionales, con base en sus propios datos, pero sólo se dispone de información <i>ex post</i> a partir de 2004 y ésta no incluye las actividades cuasi fiscales.
2. (A) Que las actividades del gobierno financiadas mediante recursos extrapresupuestarios representen menos de 3% del gasto total.	C	No se cuenta con información completa y confiable para estimar los recursos extrapresupuestarios, pero su volumen es significativo (más del 10%). Sólo en 2004 los ingresos preasignados no incluidos en el presupuesto representaron 23% del presupuesto total (corregido por el financiamiento extrapresupuestario). Los presupuestos de los organismos de seguridad social de las fuerzas armadas y de la policía, de las empresas públicas y de las instituciones autónomas no son informados.
3. (B) Que, por lo menos durante dos años, el nivel y la composición del resultado presupuestario sean bastante cercanos a las apropiaciones presupuestarias originales (desviaciones entre 5% y 15%).	B	Durante 1995-2003 se presentó repetidamente que el presupuesto formulado y el presupuesto ejecutado divergieran. Tomando el promedio, las desviaciones representaron una divergencia en que el presupuesto formulado fue un 6% inferior al ejecutado. Aunque en esos años no hubo un patrón dominante de sub o sobreejecución, se observa una sistemática subejecución de la inversión pública (y sobreejecución en el caso de salarios; véase el Cuadro A57).
4. (A) Que haya un informe presupuestario completo <i>ex ante</i> y un informe presupuestario oportuno <i>ex post</i> y que ambos incluyan los datos sobre el financiamiento externo: las donaciones y los préstamos externos.	B	Los informes <i>ex post</i> sobre la ejecución presupuestaria no son ni oportunos ni completos. Las donaciones, especialmente en especie, están incorporadas sólo parcialmente en el presupuesto y, además, la incorporación se hace con demoras.
5. (B) Que la clasificación de los gastos presupuestarios sea realizada sobre una base administrativa, económica, funcional y programática y con un nivel de detalle apropiado.	C	La clasificación presupuestaria no se ajusta a las normas internacionales (ROSC 2003). No existen clasificaciones programáticas. Las clasificaciones económicas y funcionales de Ecuador no se ajustan plenamente a las normas internacionalmente aceptadas.
6. (A) Que la identificación de los gastos destinados a reducir la pobreza sea clara, ya sea a través de un fondo real para combatir la pobreza o a través de un fondo virtual.	C	Los gastos destinados a reducir la pobreza no están individualizados. A la falta de un fondo virtual de pobreza (o de un mecanismo especial de seguimiento de los gastos favorables a los pobres), se añade la carencia de una clasificación programática, lo cual constituye un importante obstáculo a la identificación del gasto favorable a los pobres.
7. (A) Que existan proyecciones multianuales del gasto sectorial y estén integradas en el ciclo de formulación del presupuesto como techos indicativos.	C	La LRETf aprobó un programa multianual, pero su implementación está demorada. La falta de una clasificación funcional y programática podría impedir la adopción de parámetros detallados de referencia inter e intrasectoriales.

(continúa)

Cuadro 4.3: Parámetros de referencia para evaluar la gestión del gasto público de Ecuador (Continuación)

Parámetros de referencia internacionales (el valor de referencia internacionalmente aceptado se indica entre paréntesis)	Calificación asignada a Ecuador	Justificación de la calificación otorgada a Ecuador
Ejecución		
8. (A) Que no exista acumulación de atrasos en los pagos (o, por lo menos, que haya muy pocos atrasos) y que haya escasa acumulación de atrasos del año anterior.	C	El nivel de los atrasos ha disminuido, pero continúa siendo de alrededor de 5%. Existen restricciones de liquidez, pero el gasto social prioritario hasta cierto punto está protegido.
9. (A) Que el sistema de controles internos sea eficaz.	C	Las auditorías financieras internas son débiles en cuanto a su amplitud, su profundidad y su frecuencia.
10. (B) Que, si el control interno es débil, se complemente con encuestas de seguimiento del gasto público como segunda opción.	C	No se han implementado encuestas de seguimiento del gasto público ni se han realizado experiencias piloto con dichas encuestas. La CGE realiza auditorías financieras, pero no de desempeño. La CGE a veces verifica si los recursos llegan a los usuarios finales pero no publica los hallazgos y recomendaciones de sus auditorías.
11. (A) Que se realicen mensualmente conciliaciones satisfactorias de las cuentas fiscales con las cuentas bancarias.	B	La Cuenta Única se concilia diariamente utilizando medios electrónicos, pero la reconciliación de las cuentas de las instituciones puede tomar más de un mes. Las discrepancias estadísticas en los informes mensuales continúan siendo significativas.
Producción de informes		
12. (B) Que los informes internos sobre la ejecución presupuestaria se reciban entre dos y cuatro semanas después de finalizado el período pertinente.	C	La recepción de los informes institucionales de ejecución presupuestaria enviados por las unidades encargadas de realizar los gastos se puede demorar mucho más de un mes. Las demoras son particularmente significativas en las unidades ejecutoras descentralizadas.
13. (A) Que la buena calidad de la clasificación de los gastos destinados a reducir la pobreza se refleje en informes presupuestarios regulares durante el año.	C	Como no existe un fondo virtual o un mecanismo alternativo permanente de seguimiento de la reducción de la pobreza, los informes se producen de una manera <i>ad hoc</i> y su calidad es deficiente tanto en términos de la clasificación funcional como en términos de la clasificación programática.
14. (A) Que las transacciones de rutina se incorporen al sistema contable en el término de dos meses después de terminado el ejercicio.	B	Las transacciones se registran en un período de seis meses. La extensión del SIGEF está reduciendo estas demoras.
15. (B) Que se presente un registro auditado de los resultados financieros entre seis y doce meses después de finalizado el ejercicio.	C	Las auditorías se efectúan sobre una base <i>ad hoc</i> y no existe el requisito legal de auditar las cuentas fiscales globales, lo cual reduce en forma significativa la rendición de cuentas en materia de resultados financieros.
Adquisiciones		
16. (A) Que el sistema de adquisiciones públicas promueva la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos públicos, a través de reglas claras que estimulen la competencia y la transparencia y que se reciban bienes y servicios de un valor adecuado a cambio de los recursos públicos que se gastan.	C	El sistema de adquisiciones tiene reglas poco claras y su aplicación es débil. Ha habido numerosos casos de sospechas de corrupción en los contratos de adquisiciones públicas. Una comisión interinstitucional está preparando un nuevo marco jurídico. El CONTRATANET se ha utilizado como mecanismo de información pero todavía no constituye una herramienta de registro de las transacciones.
Parámetros satisfechos	I	

Notas: Negrita = Parámetro satisfecho. A = bueno, B = regular, C = deficiente.

Fuentes: ROSC y CFAA, y encuesta del personal técnico del BM/BID.

Cuadro 4.4: Comparación de la gestión del gasto público de Ecuador con la de Perú y Bolivia y con los indicadores de los PPME							
Indicador	Ecuador 2004	Perú 2001	Bolivia 2001	Promedio PPME 2000/2001	Distribución detallada de los PPME (24 países, 2000/2001) en %		
					A	B	C
Formulación							
1. Buena cobertura del gobierno general	B	A	B	B	8	67	25
2. Informes completos sobre las fuentes extrapresupuestarias	C	B	A	A	54	38	8
3. Presupuesto confiable como instrumento de programación	B	A	C	B	0	67	33
4. Datos registrados sobre financiamiento externo	B	B	A	B	42	54	4
5. Clasificación sólida de las transacciones	C	B	C	B	17	38	46
6. Individualización del gasto destinado a reducir la pobreza	C	B	B	A	46	38	17
7. Integración del presupuesto anual con el multianual	C	C	C	B	17	46	38
Ejecución							
8. Información oportuna sobre los atrasos en los pagos	B	A	B	A	46	33	21
9. Sistema de control interno de buena calidad	C	B	C	B	13	71	17
10. Realización de encuestas regulares de seguimiento del gasto	C	C	C	C	8	46	46
11. Adecuada conciliación de las cuentas	B	A	B	B	38	38	25
Informes							
12. Informes presupuestarios oportunos	C	B	C	B	8	71	21
13. Informes periódicos sobre el gasto favorable a los pobres	C	A	C	B	23	54	23
14. Registro y cierre de cuentas oportunos	B	A	A	B	25	42	33
15. Cuentas auditadas en forma oportuna	C	A	C	C	0	17	83
Adquisiciones							
16. Sistema de adquisiciones eficiente y eficaz	C	nd	nd	nd	nd	nd	nd

Nota:

A = bueno, B = regular, C = deficiente.

Fuente: Banco Mundial/BID (2003a) y respuestas a la encuesta del BM/FMI.

b) el incrementalismo, en virtud del cual las asignaciones se deciden principalmente como ajustes a las asignaciones del año anterior, convirtiendo el presupuesto en un ejercicio muy rígido; c) la existencia de incentivos negativos que favorecen la sobrestimación de los ingresos en el presupuesto original, con el objeto de “blindarse” antes de enfrentar las reasignaciones propuestas por el Congreso, las cuales, con frecuencia, están lejos de ser prácticas presupuestarias óptimas; d) la ausencia de un presupuesto orientado a los resultados, como se evidencia en la falta de indicadores físicos y financieros y, en términos más generales, e) la ausencia de un marco presupuestario multianual.

Un problema central de la formulación del presupuesto es el considerable volumen de recursos extrapresupuestarios, principalmente a través de los ingresos preasignados. Cuando el volumen de recursos extrapresupuestarios es significativo, como ocurre en Ecuador, su efecto es restar transparencia a los indicadores disponibles de tamaño y de situación financiera del gobierno, complicar la gestión de la Tesorería y reducir la transparencia del presupuesto (Cuadro 4.5). La fragmentación presupuestaria también debilita la capacidad del gobierno para determinar prioridades en las políticas y en los gastos.

- De una proyección de US\$3.900 millones a recaudar por concepto de impuestos en 2004, alrededor de US\$705 millones (18%) están “preasignados” a diferentes entidades, entre ellas los gobiernos locales, el Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC), las universidades, el Fondo de Salvamento Cultural, la Comisión de Tránsito de Guayas, el Centro de Rehabilitación de Manabí, las empresas de agua potable, la Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE) y el Servicio de Rentas Internas (SRI).
- También son considerables los recursos extrapresupuestarios provenientes de los ingresos petroleros. De una proyección de US\$2.100 millones a recaudar por concepto de ingresos petroleros, alrededor de US\$855,5 millones (40%) están preasignados a diferentes entidades: el FEIREP, los gobiernos seccionales, el Ejército y otras instituciones.
- Como parte de los ingresos petroleros, los recursos extrapresupuestarios de PetroEcuador también son considerables. Mientras que alrededor de 57% del superávit petrolero neto de PetroEcuador (ingresos-gastos) de US\$2.700 millones se asigna a operaciones presupuestarias, el 43% restante (US\$1.200 millones) se asigna a actividades extrapresupuestarias. Casi una tercera parte de dicha suma (para ser precisos, US\$387 millones) se asigna a subsidios (al gas de cocina, a las empresas de energía y al diesel) y el remanente se destina al FEIREP y a otras preasignaciones para el beneficio de las regiones y de ciertas instituciones.
- La circunstancia de que un total global de aproximadamente una quinta parte de los recursos públicos totales (incluidas las actividades extrapresupuestarias y las preasignaciones) esté fuera del control del gobierno representa una limitación importante para la capacidad de éste de desplazar recursos presupuestarios hacia las prioridades de política favorables a los pobres, especialmente en el caso de que Ecuador se comprometa a una estrategia de reducción de la pobreza.²

2. Un factor agravante es que, en el caso de los impuestos preasignados, la mayor recaudación de ingresos genera automáticamente recursos adicionales de gasto en cada entidad beneficiada por las preasignaciones, reduciendo, de esa manera, los mayores ingresos que el gobierno central percibe de una mejor recaudación tributaria.

Cuadro 4.5: Fuentes de financiamiento del gobierno, 2004 (en millones de US\$, % del total y % del PIB)

	2004 Proforma	% del Financia- miento	% del PIB
Fuentes presupuestarias	7.022,6	81,8	24,2
Ingresos fiscales	4.501,3	52,4	15,5
Impuestos	3.243,6	37,8	11,2
Petróleo	1.257,7	14,7	4,3
Autogestión*	391,3	4,6	1,4
Crédito externo	584,0	6,8	2,0
Crédito interno	1.401,5	16,3	4,8
Otros	144,4	1,7	0,5
Contrapartida local	99,6	1,2	0,3
No reembolsables (donaciones y asistencia técnica)	44,8	0,5	0,2
Fuentes extrapresupuestarias	1.560,9	18,2	5,4
Ingresos tributarios no petroleros que se definen con anterioridad al presupuesto	705,4	8,2	2,4
Ingresos petroleros extrapresupuestarios	855,5	10,0	3,0
Definidos con anterioridad al presupuesto	468,5	5,5	1,6
De los cuales FEIREP	292,1	3,4	1,0
Subsidios (gas, diesel, electricidad)	387,0	4,5	1,3
<i>Total</i>	<i>8.583,5</i>	<i>100,0</i>	<i>29,6</i>
<i>Total de ingresos tributarios</i>	<i>3.949,0</i>	<i>46,0</i>	<i>13,6</i>
<i>Total de ingresos excedentes del petróleo</i>	<i>2.113,3</i>	<i>24,6</i>	<i>7,3</i>

* Ingresos autogenerados provenientes de comisiones y otras fuentes.

Fuente: Oficina de Presupuesto, MEF y Cuadro A25.

El incrementalismo presupuestario ha elevado los gastos inerciales a niveles insostenibles. Dentro del Presupuesto General del Estado (PGE) la rigidez en el uso de los fondos (además de las preasignaciones) también es considerable, haciendo que una situación fiscal ya restrictiva muestre una tendencia insostenible por medio de la cual se está agotando un espacio fiscal ya de por sí reducido. En general, en el presupuesto total, alrededor de 83% es rígido, y comprende 32% para salarios, 30% para el servicio de la deuda, 18% para transferencias (principalmente a las municipalidades) y 3% para el Bono de Desarrollo Humano (ya mencionado en el Capítulo 3).

Prevalecen algunos supuestos presupuestarios sobrestimados, aunque las desviaciones han estado disminuyendo. Estas sobrestimaciones aparecen como contingencias para contrarrestar las modificaciones propuestas por el Congreso en el proceso de aprobación del presupuesto. El Congreso no tiene atribuciones para modificar el techo sobre el gasto total establecido en el presupuesto proforma propuesto por el Poder Ejecutivo. Sin embargo, puede modificar arbitrariamente las asignaciones sectoriales, con frecuencia con escasos criterios técnicos. Para contrarrestar este hecho, el Poder Ejecutivo se ve tentado a sobrestimar los supuestos presupuestarios (Cuadro 4.6), aunque las desviaciones han estado disminuyendo. Esta conducta no ha impedido que el Congreso apruebe algunas prácticas presupuestarias impropias. Por ejemplo, en el proceso de aprobación del presupuesto proforma para 2004, el Congreso redujo arbitrariamente el monto de los pagos por intereses para dar lugar a incrementos adicionales en otras categorías del gasto corriente. Esta

Cuadro 4.6: Los supuestos presupuestarios y los valores observados

	2002		2003		2004
	Supuesto	Observado	Supuesto	Observado	Supuesto
PIB (en millones de US\$)	19.702	24.311	27.092	26.913	29.707
Crecimiento del PIB (en %)	5,0	3,3	3,5-4	2,6	5-5,5
Inflación a finales del año (en %)	8-10	9,4	6-8	6,1	4-5
Ingresos corrientes (en millones de US\$)	4.239	4.572	4.503	4.771	4.429
Precio del petróleo crudo	20,0	21,8	18,0	25,7	18,0
Producción de petróleo (millones de barriles)	157	143	152	152	192

Fuente: MEF, BCE y FMI.

decisión colocó a Ecuador en una situación de incumplimiento potencial de la deuda, actitud muy peligrosa para un país que está reconstruyendo lentamente su credibilidad frente a los agentes económicos internos y su reputación en los mercados internacionales. Esta decisión obligó al Poder Ejecutivo a reajustar el gasto corriente en otras partidas, pero ex post, sólo después de que el Congreso aprobara el presupuesto.

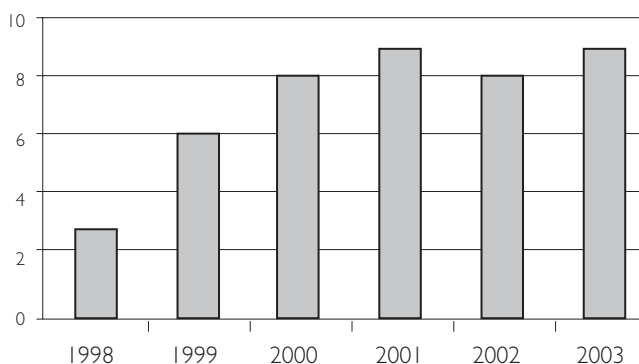
La ejecución del presupuesto

También se ha incrementado constantemente la práctica de utilizar decretos de emergencia para modificar el presupuesto. Entre 1998 y 2003, el número de tales decretos pasó de 3 a 9 (Gráfico 4.2). Los decretos de emergencia tienen dos importantes implicaciones: por un lado, permiten superar procedimientos engorrosos de adquisiciones aunque al mismo tiempo abren la puerta a posibles comportamientos corruptos en las adjudicaciones directas de contratos; por otro lado, modifican las prioridades presupuestarias, desplazando recursos del presupuesto original, lo cual disminuye aún más el ya reducido espacio fiscal para inversiones sociales. Ciertamente, entre la reciente lista de decretos de emergencia, en la mayoría de los casos ha habido una justificación razonable, vinculada a un desastre natural, pero no siempre ha sido así: en años recientes también han ocurrido unas pocas modificaciones presupuestarias no vinculadas a desastres naturales.³ Ante la ausencia de una reserva presupuestaria para contingencias, como es típico en otros países de América Latina y el Caribe, estas situaciones de emergencia deberían más bien ser consideradas elegibles para el uso de recursos del FEIREP, como actualmente lo establece la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.

La ausencia de un marco presupuestario orientado a los resultados. El presupuesto tiene un formato extremadamente sencillo y no contiene ningún coeficiente fiscal (FMI 2003a), ningún indicador físico y ningún indicador financiero. La falta de un marco de gasto para el mediano plazo que vincule las prioridades de gasto con las políticas del gobierno impide que éste asigne recursos de acuerdo con sus metas de largo plazo. Dicha carencia hace virtualmente imposible desplazar recursos entre los distintos sectores (y también dentro de ellos) y planificar inversiones de capital

3. Por ejemplo, en 2002 se emitió un decreto de emergencia durante un período de disturbios públicos que condujo a cierres de vías y a huelgas en la construcción del nuevo oleoducto.

Gráfico 4.2: Los decretos de emergencia



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

que requieran compromisos multianuales. En consecuencia, las decisiones sobre los dilemas presupuestarios no se basan en el análisis sistemático que tome como punto de partida una política claramente articulada y los gastos tienden a mostrar un sesgo en favor del gasto corriente y de los proyectos de corta duración.

Aunque en los últimos años ha mejorado la confiabilidad del presupuesto global, su composición muestra importantes ganadores y perdedores. Al examinar los gastos reales en comparación con los presupuestados durante los últimos siete años, surgen varios elementos que vale la pena señalar (Cuadro 4.7). En primer lugar, la confiabilidad del presupuesto ha aumentado, en líneas generales, después de la dolarización, particularmente en 2002, cuando los gastos efectivamente ejecutados representaron 98% de los gastos presupuestados. Un gasto promedio inferior en seis puntos porcentuales al previsto durante 2000-2003 representa una marcada mejoría en comparación con el gasto superior al previsto en el presupuesto durante 1995-1999. En segundo lugar, aunque en cinco de los nueve años considerados el gasto superior al previsto domina al gasto inferior al previsto, no se trata de una tendencia persistente. En tercer lugar, se observan considerables discrepancias entre los gastos superiores/inferiores a los previstos por sectores individuales y la tendencia global muestra menos sectores con una desviación superior a 15% en 2003 en comparación con 1995 (10 en comparación con 16). En cuarto lugar, es muy inquietante, sin embargo, el hecho de que el gasto en los sectores sociales sea permanentemente inferior a lo previsto, en particular, el gasto en bienestar social, el cual, durante 1995-2002, sólo alcanzó, en promedio, a la mitad del presupuesto. Otros sectores en los que se gasta continuamente menos de lo previsto son, entre otros, el del medio ambiente, el del trabajo y el del turismo. Por último, los sectores que, en general, muestran un historial de fuerte gasto excesivo –algunos con un promedio de más de 200% durante 1995-2003– incluyen administración, finanzas, energía, otros servicios generales y, particularmente, defensa.

Se observa heterogeneidad entre los sectores en lo que se refiere a la relación entre su peso en la asignación global de los recursos presupuestarios y la medida en que muestran

Cuadro 4.7: Nivel de ejecución presupuestaria de los gastos sectoriales en el gobierno central, 1995-2003^{1/}												
Sector	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1995-2003	1995-1999	2000-2003
Legislativo	1,69	1,11	0,98	0,89	1,43	0,95	0,92	1,06	0,98	1,11	1,22	0,98
Judicial	1,37	1,23	1,08	1,09	1,02	0,66	1,28	1,12	0,88	1,08	1,16	0,99
Administración	3,47	4,34	2,25	1,47	0,53	1,92	1,31	2,05	1,57	2,10	2,41	1,71
Planificación	0,59	0,56	0,60	0,86	—	—	—	—	—	0,65	0,65	—
Medio ambiente	—	—	—	—	0,31	0,24	1,50	0,77	0,45	0,65	0,31	0,74
Interior	1,81	1,63	1,48	1,02	0,96	0,85	0,90	0,99	0,86	1,17	1,38	0,90
Defensa	1,37	1,14	1,29	1,24	1,00	1,06	1,11	0,90	1,19	1,15	1,21	1,07
Relaciones exteriores	1,14	1,06	1,01	1,13	2,37	1,02	0,95	0,44	0,55	1,08	1,35	0,74
Servicios financieros y económicos	2,08	3,04	1,50	5,81	1,20	5,06	1,23	1,14	0,79	2,43	2,73	2,06
Sectores sociales, de los cuales:	1,01	1,09	0,93	0,87	0,84	0,60	1,02	0,91	0,86	0,90	0,95	0,85
Educación	1,09	1,20	0,93	1,01	1,20	0,80	1,08	1,15	0,89	1,04	1,09	0,98
Bienestar social	0,56	0,76	0,64	0,28	0,30	0,22	0,68	0,35	0,84	0,51	0,51	0,52
Salud	1,11	1,03	1,12	0,91	0,94	0,82	1,24	0,83	0,83	0,98	1,02	0,93
Trabajo	0,61	0,29	0,71	0,93	0,82	0,52	0,88	1,11	0,88	0,75	0,67	0,85
Agricultura, pesca y ganadería	0,72	0,97	0,76	0,47	1,03	0,31	1,52	0,63	0,92	0,82	0,79	0,85
Energía	1,54	0,47	6,82	15,64	2,47	0,92	2,20	1,45	1,08	3,62	5,39	1,41
Industria	0,76	1,00	1,11	0,98	0,91	0,45	1,32	1,10	1,41	1,01	0,95	1,07
Turismo	0,48	0,31	1,11	0,75	0,11	0,16	0,70	0,91	0,62	0,57	0,55	0,60
Transporte y comunicaciones	0,68	1,04	1,41	0,83	1,39	0,52	0,61	0,60	1,21	0,92	1,07	0,73
Vivienda y desarrollo urbano	1,11	0,51	0,47	1,23	0,21	0,95	2,61	0,31	0,93	0,93	0,71	1,20
Otros servicios generales ^{2/}	8,21	5,06	6,45	1,03	1,04	1,38	1,33	1,03	0,96	2,95	4,36	1,18
Deuda pública	1,82	1,55	1,13	1,05	1,85	0,65	1,16	1,17	0,90	1,25	1,48	0,97
Otros ^{3/}	0,91	0,75	0,92	1,27	0,82	0,59	—	—	0,94	0,88	0,94	0,76
Total	1,34	0,74	1,10	1,09	1,34	0,76	1,11	0,98	0,92	1,04	1,12	0,94

Notas: Los espacios sombreados indican gastos superiores o inferiores a lo previsto en más de 15%.

1/ Razón entre el presupuesto ejecutado (devengado) y el inicialmente aprobado (planificado) por año.

2/ Incluye al Tribunal Electoral y a la Corte Constitucional.

3/ Incluye las transferencias a los gobiernos subnacionales.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

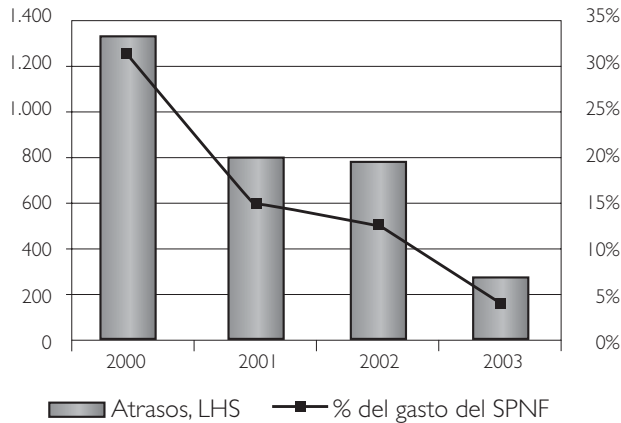
Cuadro 4.8: Variaciones en el presupuesto ejecutado en relación con el aprobado										
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Promedio 1995-2002	
Poder Legislativo	0,1	0,4	-0,1	-0,2	0,0	0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Poder Judicial	0,0	0,9	0,0	0,0	-0,3	-0,1	0,1	0,2	0,1	0,1
Administración	1,4	3,4	0,8	0,2	-0,5	0,5	0,1	0,3	0,8	0,8
Planificación	-0,2	-0,1	-0,2	-0,1	—	—	—	—	-0,2	-0,2
Medio ambiente	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,2	-0,1	0,1	-0,1	0,0	0,0
Interior	1,8	6,8	1,7	-0,4	-1,4	0,4	-0,9	0,1	1,0	1,0
Defensa	0,2	5,7	1,5	1,4	-2,4	2,3	0,0	-0,8	1,0	1,0
Relaciones exteriores	-0,1	0,4	-0,1	0,0	0,5	0,3	-0,1	-1,2	0,0	0,0
Finanzas	0,6	2,5	0,3	3,9	-1,0	12,2	0,4	0,5	2,4	2,4
Educación	-3,1	8,9	-2,1	-1,1	-1,0	0,4	-0,3	1,9	0,5	0,5
Bienestar social	-2,2	0,1	-1,0	-2,7	-5,8	-4,0	-1,5	-2,5	-2,5	-2,5
Mano de obra	-0,2	-0,6	-0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1
Salud	-1,0	2,1	0,1	0,8	-1,1	0,2	0,4	-0,8	-0,1	-0,1
Agricultura	-3,2	1,8	-1,7	-2,5	-1,5	-1,7	1,2	-1,3	-1,1	-1,1
Energía y recursos naturales	0,0	-0,5	1,3	3,7	0,4	0,0	0,1	0,1	0,6	0,6
Industria	-0,1	0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Turismo	-0,1	-0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0	-0,1	0,0	-0,1	-0,1
Transporte y comunicaciones	-4,0	2,4	0,9	-1,0	0,1	-1,3	-2,9	-2,5	-1,0	-1,0
Vivienda y desarrollo urbano	-0,3	-0,6	-1,4	0,1	-1,3	0,1	1,4	-2,2	-0,5	-0,5
Otros servicios generales ^{1/}	0,5	0,8	0,3	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,2	0,2
Deuda pública	11,0	37,3	1,3	-1,6	14,5	-7,7	2,2	8,1	8,1	8,1
Otros^{2/}	-1,4	0,1	-0,9	1,2	-3,3	-1,6	—	—	-1,0	-1,0
Memo: Sectores sociales	-6,3	11,1	-3,0	-4,6	-7,9	-3,4	-1,4	-1,4	-2,1	-2,1

Notas:

1/ Las proporciones se estiman como porcentajes del presupuesto total. Las variaciones son las diferencias entre la proporción ejecutada y aprobada por sectores.

2/ Una cifra negativa significa una proporción ejecutada inferior a la aprobada.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Gráfico 4.3: El nivel de atrasos (en millones de US\$)

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

gastos superiores o inferiores a lo previsto (Cuadro 4.8). Por ejemplo, mientras que en el período 1995-2003 el gasto ejecutado en “Otros servicios generales” fue 300% superior al presupuestado, representó sólo el 0,2% del presupuesto ejecutado y, por lo tanto, no fue un factor crítico para las asignaciones presupuestarias globales. En contraste, el gasto excesivo tuvo un gran impacto sobre la asignación de recursos presupuestarios en defensa e interior, que representaron 2% del presupuesto; en finanzas, que representó 2,4% del presupuesto, y en deuda pública, que representó 8,1%. Este último caso refleja la debilidad de la capacidad técnica para presupuestar de manera adecuada los gastos previsibles. El gasto excesivo en estos sectores se vio principalmente compensado por una subejecución en bienestar social (2,4% del presupuesto), transporte y comunicaciones (1,1%) y agricultura (1,1%), es decir, un gasto significativamente inferior en sectores críticos sociales y de infraestructura, los cuales parecen más vulnerables a los recortes fiscales.

Los recortes presupuestarios se hicieron con base en información inadecuada. Una deficiencia del actual SIGEF es la demora en el registro de los gastos efectuados por las instituciones públicas, lo que hace muy difícil que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) consolide con exactitud los gastos ejecutados. De esta forma, si bien el MEF conoce los montos que transfiere a las instituciones, la conciliación de los montos transferidos con el gasto efectivamente realizado puede demorarse varios meses, lo que a su vez ejerce un impacto sobre la decisión del monto que la Tesorería deberá asignar en exceso o en defecto respecto de lo asignado al organismo de línea ejecutor del gasto.

Las restricciones de liquidez están disminuyendo, pero los atrasos en los pagos siguen representando un problema recurrente en la gestión del presupuesto. Los atrasos en los pagos han sido otra consecuencia directa de la deficiente gestión de la ejecución presupuestaria. En Ecuador, esos atrasos son particularmente problemáticos y el gran volumen de ellos que se transfiere al ejercicio fiscal siguiente debilita la ejecución de la asignación presupuestaria de ese año. El Gráfico 4.3 ilustra el acervo y el tamaño de los atrasos en relación con el gasto en los últimos cuatro años. Menos de 5% es el parámetro de referencia internacional; sin embargo, Ecuador excedió de manera

significativa ese porcentaje en los tres años previos. También surgieron problemas en la contabilización de los atrasos en los pagos, que el gobierno define como la diferencia entre las solicitudes de transferencias presupuestarias y los pagos efectivamente realizados por concepto de dichas transferencias, aunque las primeras puedan no reflejar gastos que en efecto se realizan, lo que conduce en consecuencia a una potencial sobrestimación de los atrasos. El sistema contable presupuestario utilizado tampoco proporciona al gobierno central información oportuna sobre el volumen y la composición de los atrasos. La acumulación de atrasos en los pagos ejerce un impacto sobre la credibilidad del gobierno y produce perturbaciones en la provisión de bienes y servicios.

Examen de la gestión presupuestaria en los programas sociales y en los gobiernos subnacionales

En esta sección se introduce un enfoque innovador para revisar la elaboración del presupuesto —especialmente en la etapa de ejecución— en dos segmentos claves del sector público ecuatoriano: los programas sociales y los gobiernos subnacionales. Por parte del gobierno central ha habido una persistente subejecución de los programas sociales y de las transferencias a los gobiernos provinciales y municipales. Por ejemplo, los recortes combinados en los gastos aprobados para educación, salud y bienestar social fueron de 16% durante 2000-2002, en comparación con un promedio de sólo 5% durante 1995-1999. En esta sección se examinan las principales razones de este desempeño presupuestario deficiente, y además en proceso de deterioro, dentro de los sectores sociales, en particular dentro de los programas sociales prioritarios considerados de máxima importancia por el gobierno de Ecuador. La sección siguiente se ocupa de los gobiernos subnacionales. Después de un panorama general de los acuerdos institucionales que sustentan la provisión de los servicios sociales, se examina en detalle el proceso presupuestario dentro de los programas sociales, utilizando una metodología de seguimiento del gasto que se concentra en las demoras en la ejecución a lo largo del tiempo, en vez de hacerlo sobre el flujo de los recursos. Teniendo en cuenta la multiplicidad de los programas sociales, de los 45 programas existentes se seleccionó una muestra de cinco programas prioritarios de acuerdo con criterios de tamaño, focalización y fuentes de financiamiento. La muestra incluye el Bono de Desarrollo Humano (BDH), el Plan Ampliado de Inmunizaciones (PAI), la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia (LMG), el Programa de Alimentación para el Desarrollo Comunitario (PRADEC) y el Programa de Alimentación Escolar (PAE). Los resultados son reveladores.

La labor de revisar los procedimientos presupuestarios en los organismos de línea se halla en todo el mundo en una etapa exploratoria. Se basa en la labor pionera llevada a cabo en América Latina y el Caribe en los años noventa, particularmente en las revisiones institucionales y en las encuestas de seguimiento del personal realizadas para Honduras (Banco Mundial 1997 y 2001) y, más recientemente, en la labor de las encuestas de seguimiento del gasto público en el Perú (Banco Mundial y BID 2003). Las encuestas realizadas en Honduras permitieron identificar las principales restricciones para la gestión de personal y la relación que existe entre las tendencias en las asignaciones presupuestarias y algunos resultados no observados en materia de salud y educación, especialmente como consecuencia de que los recursos nunca llegaron a los programas a cuyos nombres fueron consignados o porque prevalecieron mecanismos ineficientes de prestación de servicios. La encuesta de Perú pudo identificar deficiencias en la transferencia de recursos y cuantificar filtraciones en cada etapa de la entrega de recursos hasta el beneficiario final. En cambio, la revisión de los procedimientos presupuestarios en Ecuador se concentra en la cuantificación de las demoras percibidas en la transferencia de recursos y en las deficiencias institucionales al nivel de los programas sociales y los gobiernos subnacionales, las cuales explican en gran medida la subejecución presupuestaria observada.

Cuadro 4.9: Formas de participación local dentro de los programas sociales prioritarios seleccionados

Programa	Participación local
Bono de Desarrollo Humano (BDH)	n/d
Plan Ampliado de Inmunizaciones (PAI)	76 comités cantonales que promueven programas de vacunación, y 176 municipios que participan en la provisión de servicios
Programa de Maternidad Gratuita (LMG)	40 de 220 municipios que participan en la provisión y supervisión de servicios
Programa de Alimentación para el Desarrollo Comunitario (PRADEC)	443 de 786 juntas parroquiales que participan en la provisión y supervisión de servicios
Programa de Alimentación Escolar (PAE)	n/d

Nota: n/d = no disponible.

La metodología de seguimiento empleada tiene ciertas limitaciones y su limitada concentración presenta tanto ventajas como desventajas. En cuanto a las ventajas, se debe señalar que ella identifica los principales cuellos de botella en la ejecución del gasto y, al mismo tiempo, muestra los problemas sistémicos (ya sea en el nivel de la Tesorería o en el de los ministerios de línea) que hacen necesarias las reformas. Con respecto a las desventajas, el limitado alcance –cinco programas sociales– no anula su contribución, pero plantea nuevas preguntas que requerirían un trabajo analítico adicional. Por ejemplo: ¿Cómo se produjo la multiplicidad de programas? ¿Tuvieron que ver los donantes con ese hecho? ¿Qué capacidad de gestión presupuestaria tienen los ministerios sociales, especialmente el Ministerio de Bienestar Social, que muestra una significativa subejecución? ¿Poseen esos programas indicadores sociales? De manera que es preciso tener en cuenta que para comprender plenamente algunas de las cuestiones claves que se identifican en esta Revisión se habría requerido un estudio complementario en el nivel sectorial, el cual, sin embargo, sobrepasa el alcance de este Informe.

Los programas sociales

La organización institucional de los programas sociales es muy simple e involucra una creciente participación local. Está compuesta por: a) la estructura de administración dentro del Ministerio Social y/o el organismo local que lo administra; b) el intermediario del servicio, generalmente la Dirección Nacional o Provincial del Ministerio, y c) el proveedor del servicio.

- En cada programa social, la administración comprende un administrador técnico, un comité de planificación (el Comité de Gestión) y un comité de supervisión (el Comité de Seguimiento). El *administrador técnico* es la entidad ejecutora del programa social y tiene la responsabilidad principal por su dirección. El *comité de planificación* está integrado por representantes del Ministerio Social y las organizaciones locales que diseñan el alcance del programa y efectúan los arreglos referidos al papel técnico que desempeñan todos los actores que participan en el programa, incluyendo la fijación de las actividades. El *comité de supervisión* también está integrado por representantes del gobierno y de los grupos locales con el fin de asegurar que el programa se ejecute en forma adecuada y de conformidad con la planificación técnica y presupuestaria.
- La *función de tesorería* forma parte de la estructura de administración y es llevada a cabo por el ministerio en el que se encuentra el programa social. Ejecuta cualquier acuerdo fi-

nanciero celebrado entre el programa y el MEF, los organismos autónomos u otras entidades. En general, los recursos presupuestarios del programa social para gastos operativos corrientes o para inversiones de capital son transferidos por el MEF al ministerio social particular, el cual actúa a través de sus organismos intermediarios para finalmente llegar al proveedor del servicio. Recientemente se han desarrollado diversas formas de participación local, aunque éstas constituyen más bien excepciones (Cuadro 4.9).

- Los proveedores de servicios son instituciones que prestan servicios a las comunidades locales. Son escuelas o unidades de salud en una comunidad local, pagadas a través del Ministerio Social intermediario o directamente por el MEF. El PAI, por ejemplo, tiene hospitales y otros centros de salud dedicados a la vacunación de los niños menores de un año y de los niños de uno a cinco años con el objeto de prevenir enfermedades tropicales. Por su parte, el PAE tiene un grado significativo de participación de las comunidades locales. Entrega comidas a las unidades de educación y los comités de madres preparan desayunos y almuerzos para los niños. También son frecuentes las contribuciones monetarias. Otros, como el PRADEC, administran actividades suplementarias de alimentación a través de comedores comunitarios, satisfaciendo así las necesidades de los niños y de los ancianos en las zonas más pobres.

Los programas sociales prioritarios han crecido en forma cada vez más fragmentada y desorganizada. El número y el volumen de estos programas casi se ha triplicado, alcanzando a 45 en 2004 en comparación con 17 en 2001, y los recursos presupuestarios aprobados para estos programas se han incrementado a US\$398 millones (1,3% del PIB) en 2004, de US\$62 millones (0,3% del PIB) en 2001. En particular, el presupuesto para los programas sociales prioritarios en los sectores de bienestar social y salud se ha decuplicado en comparación con su nivel en 2001. Su creación refleja la respuesta del gobierno ecuatoriano a las presiones políticas y sociales y revierte la pérdida de ingresos de los hogares pobres resultante de las crisis económicas y de la transición a la dolarización plena. Son una respuesta a las necesidades de los grupos más pobres y más vulnerables, entre los cuales están las mujeres, los escolares, los ancianos, los incapacitados y los grupos indígenas. Sin embargo, este esfuerzo no ha estado respaldado por sólidas prácticas presupuestarias. En consecuencia, la existencia de demasiados programas sociales se traduce en la necesidad de controlar numerosas administraciones que se superponen, en una prestación menos eficiente de los servicios, en una diversidad de mecanismos de financiamiento y en intervenciones discrecionales del gobierno (Cuadro 4.10).⁴

4. El conjunto de programas agrupados bajo la categoría “Ayuda a los hogares rurales e indígenas” es uno de los que cuenta con el mayor número de programas sociales (21 programas). Este conjunto de programas provee seis diferentes servicios principalmente a mujeres campesinas e indígenas, incluyendo una transferencia de efectivo condicional para consumo (BDH), un crédito para actividades productivas (Crédito Productivo Solidario), ocho programas de vivienda de bajo costo (que incluyen la Vivienda Bono Solidario), cuatro programas de capacitación y desarrollo de la mano de obra y tres programas de salud primaria (incluido un servicio de estación móvil), administrados a través de cuatro ministerios diferentes. El conjunto de programas que le sigue es el de “Apoyo Infantil”, con diez programas o actividades que abarcan cuatro programas de nutrición y de seguridad alimenticia (PAE, PANN, PRADEC y Micro-nutrientes), cinco programas de albergue y desarrollo (Dirección de Protección de Menores, FONDEJU, Nuestros Niños, ORI y Erradicación del Trabajo Infantil) y un programa de atención primaria (Cuidado Materno Infantil). También todos estos programas están dispersos en cuatro ministerios.

Cuadro 4.10: Presupuesto de los programas sociales prioritarios, por sectores sociales, 2001 y 2004

Sector	2001			2004		
	Número de programas	Presupuesto		Número de programas	Presupuesto	
		Mill.US\$	%		Mill.US\$	%
Educación	6	27,6	44,7	8	49,9	12,5
Bienestar social	5	23,0	37,3	14	279,5	70,3
Salud	2	4,4	7,2	10	37,5	9,4
Vivienda y desarrollo urbano	4	6,7	10,8	8	30,0	7,5
Mano de obra	0	0,0	0,0	5	1,0	0,2
Total	17	61,7	100,0	45	397,8	100,0

Fuente: Secretaría Técnica del Frente Social.

En general, en los programas sociales prioritarios, la formulación presupuestaria adolece de la existencia de las mismas enmiendas discrecionales, sobre las cuales no hay información y que son realizadas posteriormente a la aprobación presupuestaria. Los mayores problemas, sin embargo, se presentan en las etapas de ejecución, evaluación y control presupuestario, debido a una gestión inadecuada de los recursos de caja, de la información, de los limitados recursos tecnológicos y del personal capacitado en los organismos de línea.

La intervención discrecional del gobierno normalmente se hace en el sentido de reducir el presupuesto aprobado inicialmente para los programas sociales, especialmente para los que dependen del Ministerio de Bienestar Social. Los presupuestos de dichos programas se formulan de conformidad con un cronograma, una clasificación contable y unos procedimientos preestablecidos y dentro de los techos globales de gasto. Una vez aprobados, no existe una divulgación oportuna y transparente de los cambios en el presupuesto codificado a lo largo del año. Las restricciones de caja originadas en una menor recaudación tributaria llevan al MEF a enmendar su presupuesto sin discutirlo ni al nivel técnico ni al nivel local con los administradores de los programas. Ocurre entonces que no sólo los programas sino también, inclusive, los ministerios, no cuentan, con frecuencia, con la versión más actualizada de su presupuesto. Se desconocen, por lo tanto, los cambios en el presupuesto, lo que impide que los responsables de las decisiones y las partes interesadas conozcan ex ante y ex post la forma en que los fondos públicos se reasignan en realidad, de acuerdo con las prioridades del Ejecutivo. Como consecuencia de todo esto, en 2002 y 2003 todos los programas sociales prioritarios sufrieron una reducción promedio de 11% de su presupuesto, pero los agrupados en los Ministerios de Educación o Bienestar Social –particularmente el PAE, el BDH y el PRADEC– sufrieron los mayores recortes (cerca de 20% o más) en su presupuesto inicial (Cuadro 4.11).

Otros aspectos de la ejecución presupuestaria también presentan problemas relevantes. De hecho, los obstáculos burocráticos y las demoras en la transferencia de recursos contribuyen a los atrasos en la ejecución de los programas (Gráfico 4.4).

Los obstáculos burocráticos incluyen la duplicación y el excesivo número de documentos requeridos. Para la ejecución presupuestaria se requieren tres documentos: a) un formulario de Programación Periódica de Caja al MEF solicitando que la Tesorería establezca un compromiso de caja por el monto indicado en el mismo; b) un asiento electrónico de los indicadores de progreso en el que se actualiza el sistema de la base de datos (SIGOB) y c) una planilla electrónica sobre

Cuadro 4.11: Presupuesto aprobado para, y presupuesto ejecutado en, los programas sociales prioritarios, 2003
(en millones de US\$, salvo indicación en contrario)

Sector/Programa	Aprobado			Ejecutado	
	Presupuesto inicial (Proforma)	Revisado (Codificado)	Variación porcentual (sobre el inicial)	Devengado	Variación porcentual (sobre el inicial)
Ministerio de Economía y Finanzas					
Bono de Desarrollo Humano ^{1/}	203,1	164,6	-19	161,8	80
Ministerio de Bienestar Social					
PRADEC	12,2	10,0	-18	7,0	57
Ministerio de Salud					
PANN 2000	5,7	5,7	-1	5,7	99
PAI	10,0	9,0	-10	9,1	91
Ley de Maternidad Gratuita	19,9	25,5	28	23,9	120
Ministerio de Educación					
PAE	30,7	17,0	-45	14,2	46
Gasto de inversión ^{2/}	90,8	98,4	8	26,0	29
Total	372,4	330,2	-11	247,7	66

Notas:

1/ Incluye Beca Escolar. Será transferido al Ministerio de Bienestar Social en 2005.

2/ Incluye Secretaría Nacional de Deportes.

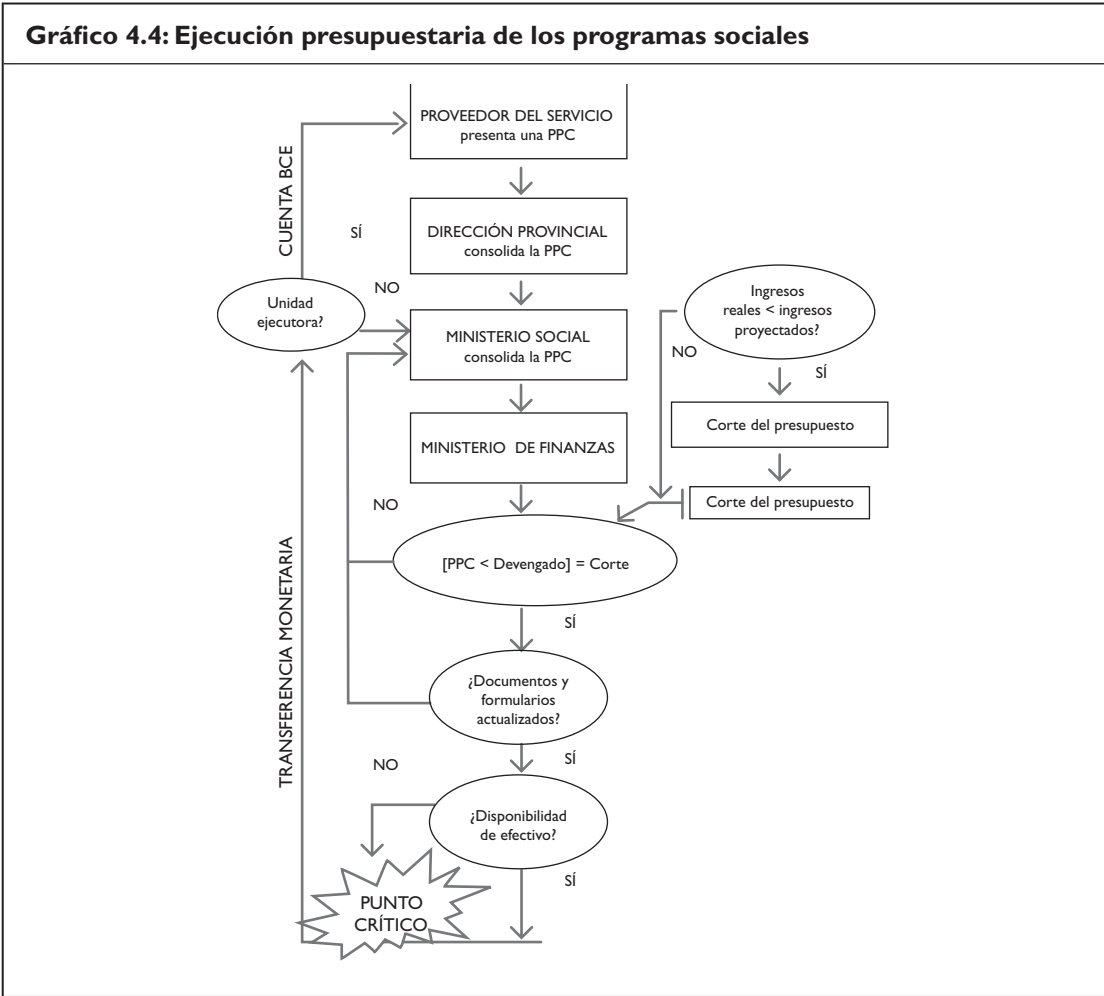
Fuente: Shepherd (2004b).

Liquidación de Gastos o Resultados Económicos de los programas sociales presentada a los departamentos de Presupuesto, Inversión Pública y Contabilidad del MEF. Existe margen para eliminar posibles duplicaciones entre estos requisitos con el fin de contrarrestar la fuerte crítica según la cual ellos han sido establecidos deliberadamente, con el objeto de demorar la transferencia de recursos.

Las restricciones de liquidez inducen múltiples prácticas presupuestarias impropias, entre las que se incluyen:

- **La falta de conocimiento acerca de los criterios técnicos que las Oficinas de Presupuesto o Tesorería aplican para aprobar –parcialmente o en su totalidad– los programas sociales prioritarios.** La justificación para recortar el presupuesto planificado sigue directivas de disciplina fiscal ya que el MEF ajusta los gastos en función del monto efectivo de los recursos recaudados durante el año. Pero, aparte de una directiva general de este tipo, existe escaso conocimiento sobre los criterios específicos que son considerados de hecho para reasignar los recursos. La falta de un Comité de Caja (que debería estar integrado, al menos, por representantes de la Tesorería y de las Secretarías de Presupuesto, Crédito Público y Política Económica) complica aún más las cosas.
- **La proliferación de mecanismos informales de financiamiento inspirada por el afán de evitar perturbaciones mayores en el funcionamiento de los programas.** Estos mecanismos incluyen el uso de fondos extrapresupuestarios –a través de organismos autónomos o por medio de recursos de los donantes internacionales– que con frecuencia no están registrados o se registran tarde en el presupuesto aprobado inicialmente. Por ejemplo, en 2003, el PAI recaudó alrededor de una tercera parte de su presupuesto adicional mediante

Gráfico 4.4: Ejecución presupuestaria de los programas sociales



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

recursos no registrados en el presupuesto proforma, que fueron donados por el gobierno de Luxemburgo y por algunas empresas privadas multinacionales (Shepherd 2004b).

- **Una ineficaz intermediación de los ministerios en la canalización de recursos, lo que da como resultado demoras o filtraciones.** Una vez que el MEF transfiere los recursos a los ministerios, por ejemplo, al Ministerio de Educación o al Ministerio de Bienestar Social, estos retienen con frecuencia los fondos en sus cuentas antes de entregarlos a las unidades ejecutoras descentralizadas, a los programas o a los proveedores de los servicios (Anexo C). No resulta sorprendente que, en 2003, un programa social prioritario –el Programa de Maternidad Gratuita (LMG)– que tiene una Unidad Ejecutora designada, fuera el más exitoso en términos de ejecución presupuestaria. Este éxito se debe al hecho de que está regido con autonomía, tiene su propia cuenta especial y recibe financiamiento excepcional no presupuestado del Fondo de Solidaridad.

Cuadro 4.12: Ejecución presupuestaria y demoras en las transacciones en los programas sociales prioritarios, 2003

	BDH	PAI	LMG	PRADec	PAE	Promedio
Presupuesto inicial 2003 (en millones de US\$)	203,1	10,0	19,9	12,2	30,7	
Presupuesto revisado (en %) ^{1/}	81	90	128	82	55	87
Ejecución presupuestaria, devengado (en %) ^{1/}	80	91	120	57	46	79
Demora en la transacción (promedio de días)						
Intermediario reembolsado por lo menos 50% ^{2/}	78	63	32	43	47	53
Intermediario reembolsado en su totalidad	93	74	65	62	62	71
Proveedor del servicio pagado en su totalidad ^{3/}	30	92	73	73	85	71
Servicios de administración del programa (gastos generales) pagados	...	...	65	102	135	107
Órdenes de compra procesadas ^{4/}	...	62	...	47	112	74
Compras reembolsadas ^{5/}	...	134	...	113	172	140

Notas:

1/ Como porcentaje del presupuesto inicial aprobado por el Congreso.

2/ Fondos efectivamente transferidos por el MEF al intermediario (PPC aprobada y recibida), como porcentaje del inicial.

3/ Fondos efectivamente transferidos al proveedor de servicios (PPC aprobada y recibida).

4/ Incluye el tiempo desde que la orden fue procesada hasta el despacho de aduana que requiere 35 días. Compras encargadas dos veces al año.

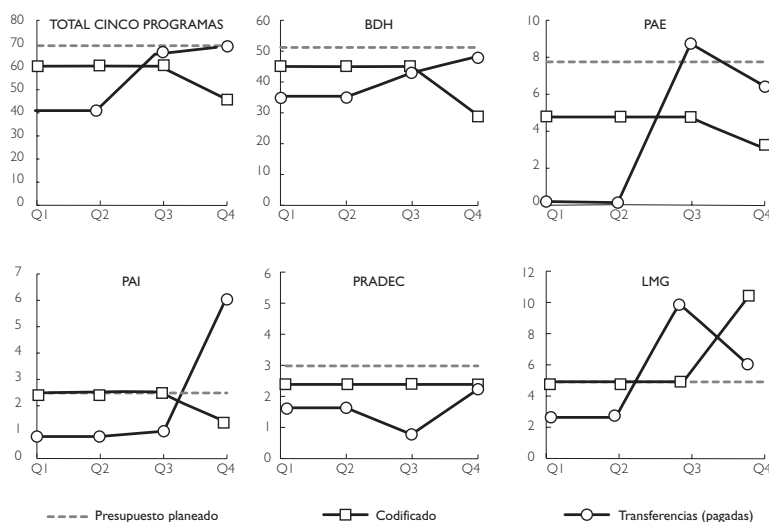
5/ Se refiere a los organismos internacionales de cooperación que contratan con los proveedores y luego obtienen reembolsos de la Tesorería.

Fuentes: Ministerio de Economía y Finanzas y estimaciones de los programas sociales.

- **La clasificación errónea de los gastos entre gastos corrientes y gastos de capital es frecuente.** No se han definido criterios claros. Por ejemplo, la clasificación de los gastos asignados al BDH como transferencias corrientes es cuestionable, porque su operación también podría concebirse como una inversión temporal de capital que produce un rendimiento que consiste en un mayor número de niños que asisten a la escuela, particularmente en las zonas más pobres. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que estos problemas de clasificación de gastos son endémicos y se presentan en todos los programas sociales (y de transferencia de efectivo) en todo el mundo.

Los obstáculos institucionales y las prácticas presupuestarias indebidas constituyen las principales razones de la subejecución presupuestaria de los programas sociales prioritarios. La protección presupuestaria mostró resultados mixtos en 2003. En todos los programas sociales prioritarios, con excepción del LMG, los presupuestos aprobados fueron subejecutados. Sin embargo, el nivel de subejecución sólo fue significativo (por debajo de 80%) en tres de los seis programas seleccionados (Cuadro 4.12).

Una encuesta sencilla diseñada para hacer el seguimiento de las distintas transacciones en el proceso de canalización de los recursos administrados por los programas sociales prioritarios revela que las demoras son significativas y que los programas con peor desempeño presupuestario son, como era de esperarse, aquellos en cuyos desembolsos se observan las demoras más significativas. Esta innovadora encuesta, basada esencialmente en entrevistas y recopilación de registros, hizo el seguimiento no sólo de las demoras en el procesamiento de los pagos —especialmente por parte del MEF— a los intermediarios y a los proveedores de servicios, sino

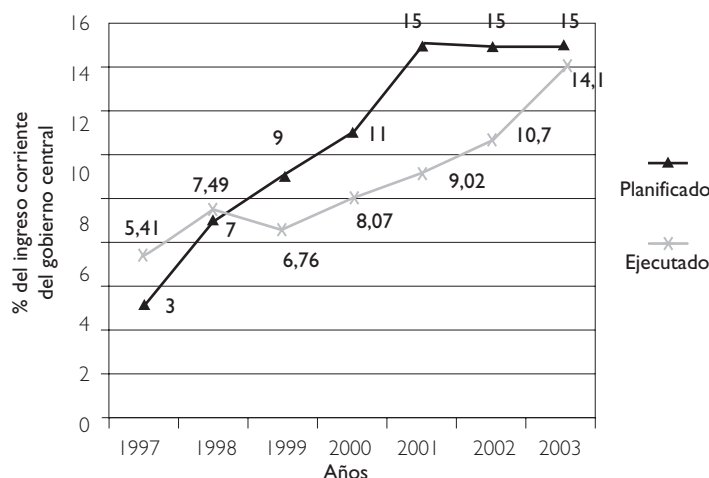
Gráfico 4.5: Los patrones estacionales en el presupuesto de los programas sociales, 2003

Fuente: Secretaría Técnica del Frente Social. Los flujos se miden en millones de dólares.

también de las que se presentaron en el procesamiento y en el reembolso de las órdenes de compra por parte de los ministerios sociales y de los cinco programas sociales prioritarios en 2003 (Cuadro 4.12). Aunque la utilidad de este análisis es limitada (ya que resulta muy difícil discriminar con precisión quién es responsable de cada tipo de demora, si es el MEF o si es el ministerio/organismo ejecutor), el mismo proporciona perspectivas para el análisis y establece una línea de base de referencia para medir el desempeño de cada procedimiento analizado. Vale la pena destacar los principales resultados de la encuesta de 2003:

- **En promedio, un ministerio u organismo intermediario obtuvo el reembolso completo por parte del MEF después de más de dos meses.** Hubo casos, como el del BDH, cuyos reembolsos requirieron más de tres meses. En el otro extremo, en el del LMG se requiere sólo un mes.
- **Por su parte, el pago de los cargos por gastos generales por la administración del programa –los cuales son frecuentemente asumidos por los donantes internacionales– requirió un promedio de más de tres meses.** En el caso del BDH puede llegar a cuatro meses. Además, las órdenes de compra requirieron un promedio de más de dos meses sólo para ser procesadas y de más de cuatro meses para su total reembolso.
- **El programa social prioritario más exitoso fue la LMG, gracias, en parte, a la existencia de una unidad ejecutora y al apoyo que dieron a esta última los organismos internacionales de cooperación.** Otros programas, como el PRADEC, suscribieron una cooperación técnica con el Programa Mundial de Alimentos (PMA) de las Naciones Unidas, que ha provisto no solamente financiamiento anticipado sino también transferencia tecnológica y capacitación en un entorno avanzado de tipo empresarial. El PAE celebró acuerdos similares con el PMA y el PNUD y también hay acuerdos entre el PAI y la Or-

Gráfico 4.6: Comparación de las transferencias planificadas y ejecutadas en aplicación de la Ley del Quince por Ciento, 1997-2003



Fuente: Frank (2004).

ganización Panamericana de la Salud, pero las demoras en las transacciones continuaron siendo demasiado grandes tanto en lo que respecta al pago de los servicios administrativos generales como en lo que se refiere al reembolso de las órdenes de compra.

La misma encuesta de seguimiento identificó una fuerte estacionalidad en la ejecución presupuestaria en los cinco programas sociales prioritarios. En términos agregados, los datos muestran lo siguiente:

- En 2003, el monto de los recortes en el presupuesto aprobado fue constante hasta el tercer trimestre, pero se profundizó en el cuarto trimestre. Los datos correspondientes a los cinco programas muestran que el presupuesto codificado de los programas sociales prioritarios se redujo drásticamente en el último trimestre (Gráfico 4.5).
- La evidencia sugiere que el MEF retuvo sus transferencias a los programas sociales prioritarios en la primera mitad del año: una reducción promedio de US\$30 millones (43%) por trimestre, pero luego cumplió con el nivel promedio comprometido de US\$70 millones. Este cumplimiento sugiere que la verdadera restricción presupuestaria fue el racionamiento de recursos líquidos.
- Cuando se consideran por separado, resulta obvio que el BDH, el PAE y el PAI muestran una tendencia común en su presupuesto modificado, mientras que se observa una amplia diversidad en las transferencias efectivamente realizadas.
- Entre los cinco programas, el PAE fue el más severamente afectado ya que no recibió recursos presupuestarios en el primer semestre del año. Sin embargo, recuperó su nivel de ejecución presupuestaria en el tercer trimestre y llegó al máximo en el cuarto trimestre, alcanzando el 100% de los recursos comprometidos para el año.

Por último, habría sido interesante analizar si estas tendencias –individuales o agregadas– reflejan un patrón estacional en la recaudación de impuestos, pero no se obtuvieron datos de la Tesorería para explorar este tema.

Los gobiernos provinciales y los gobiernos municipales

Quizá la deficiencia más notable de la formulación presupuestaria que realizan los gobiernos subnacionales toma cuerpo en las proyecciones no realistas que generalmente hacen acerca del nivel de, y de la oportunidad en que se harán, las transferencias del gobierno central. Esta deficiencia se debe a las particularidades de la gestión de las transferencias intergubernamentales en Ecuador. Aunque la Ley del Quince por Ciento es formalmente un mecanismo para compartir ingresos, que establece que los recursos se transfieren a los niveles locales con base en la disponibilidad de recursos, las prácticas presupuestarias fácticas difieren de esta norma. En teoría, en enero de cada año fiscal, el MEF se compromete a un cierto nivel de transferencias, formalizado en Acuerdos Ministeriales en los que se realiza una lista de ingresos y se indican los montos a ser transferidos. Los gobiernos locales luego toman esos acuerdos como referencia para la formulación de sus propios presupuestos. Sin embargo, en la práctica, a pesar de las significativas mejoras introducidas en 2003, desde hacía muchos años el monto de los ingresos totales transferidos se desviaba significativamente del monto planificado (Gráfico 4.6).⁵ De acuerdo con el sistema vigente son frecuentes los ajustes presupuestarios dentro del año, y la presupuestación local, especialmente en el caso de los gobiernos subnacionales que dependen fuertemente de las transferencias, se convierte en un ejercicio continuo, que dura todo el año y que limita los recursos, afectando en forma negativa la ejecución presupuestaria.

La formulación del presupuesto al nivel local reproduce las deficiencias observadas al nivel central. En su mayor parte, las municipalidades y los consejos provinciales no ajustan sus prioridades de gasto a las del nivel nacional, carecen de planes estratégicos y no tienen incentivos para ser eficientes ni en la prestación de los servicios públicos ni en la asignación de los recursos. Se asigna más énfasis al registro del presupuesto que a la información y a la planificación. La mayoría de ellas considera la formulación del presupuesto como un ejercicio de rutina que proporciona poco valor agregado para una función eficaz de gobierno.

- **Desde el año 2000, la mayoría de las municipalidades y consejos provinciales formula sus presupuestos en forma aislada de las directivas estratégicas nacionales**, ya sea porque no existe un requisito legal para que lo hagan de manera coordinada⁶ o por la falta de conocimiento de los objetivos nacionales o por la incapacidad de las instituciones centrales para formular objetivos nacionales, comunicarlos y generar consenso en torno a ellos.
- **La Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal proporciona un marco débil para la disciplina fiscal de los gobiernos subnacionales.** Por ejemplo, la Ley establece límites al crecimiento presupuestario anual (3,5% en términos reales;

5. Esta es una desventaja general de los mecanismos para compartir ingresos que no es atribuible a las particulares circunstancias de Ecuador. Por lo tanto, resulta muy poco realista introducir presupuestos subnacionales multianuales como lo establece el artículo 20 de la Ley Fiscal. Incluso resulta difícil realizar las proyecciones presupuestarias trimestrales que establece el artículo 34.

6. La Ley Fiscal, aprobada en 2002, exige expresamente a las municipalidades y a los consejos provinciales de la obligación de enviar sus planes operativos al MEF (Artículo 2, LRF).

Artículo 3, LRF), pero los gobiernos subnacionales están excluidos de dichos límites. Por lo tanto, para las municipalidades y para los consejos provinciales, la única restricción presupuestaria formal es el máximo nivel permitido de endeudamiento, lo que en sí mismo es problemático.⁷ Como su nivel máximo de deuda se mide en función del ingreso *corriente*, y éste incluye las donaciones intergubernamentales, las implicaciones resultan obvias: los gobiernos subnacionales logran techos de deuda superiores, si obtienen un mayor nivel de transferencias. La experiencia de América Latina y el Caribe muestra que esta regla puede traducirse en una trayectoria insostenible de la deuda.⁸

- **La formulación del presupuesto no se utiliza como medio de aumentar la eficiencia en la asignación de los recursos y equiparar la calidad de los servicios públicos con las prioridades de los ciudadanos.** Además, raramente se realiza una presupuestación participativa y sólo unas pocas entidades públicas, en su mayoría municipalidades, hacen participar a las comunidades de manera regular. Una notable excepción es la municipalidad de Cuenca, donde las Juntas Parroquiales rurales –elegidas en todo el país desde 1998– participan formalmente en el ejercicio anual de presupuesto. Además, una proporción menor de su presupuesto municipal es actualmente ejecutada en forma directa por este comité social.⁹
- **Los gastos futuros se proyectan con base en los niveles pasados**, lo que repite las ineficiencias y las rigideces de la gestión central. No se incentiva a los políticos locales para que encuentren soluciones creativas tales como la realización de ejercicios de determinación de los costos para mejorar su eficiencia presupuestaria.¹⁰

La ejecución presupuestaria se ve afectada por los atrasos en las transferencias no sólo desde el punto de vista de la ejecución anual sino también desde el punto de vista de la ejecución mensual. A diferencia de otros países de América Latina y el Caribe –Bolivia y Colombia, por ejemplo– que aplican mecanismos para compartir los ingresos, en Ecuador los pagos a los gobiernos subnacionales no se efectúan con una frecuencia diaria, sino de manera irregular: cada mes puede haber varios pagos, o uno solo, o ninguno. En consecuencia, el monto de las transferencias es muy volátil. En 2003, por ejemplo, las transferencias se mantuvieron relativamente bajas hasta mediados del año pero, en el segundo semestre, el MEF aumentó los montos con el objeto de satisfacer la meta anual acordada (Gráfico 4.7). Se pueden observar tendencias estacionales similares en 2001 y 2002 (Frank 2004). La mayor parte de la volatilidad de las transferencias se debe a la volatilidad de

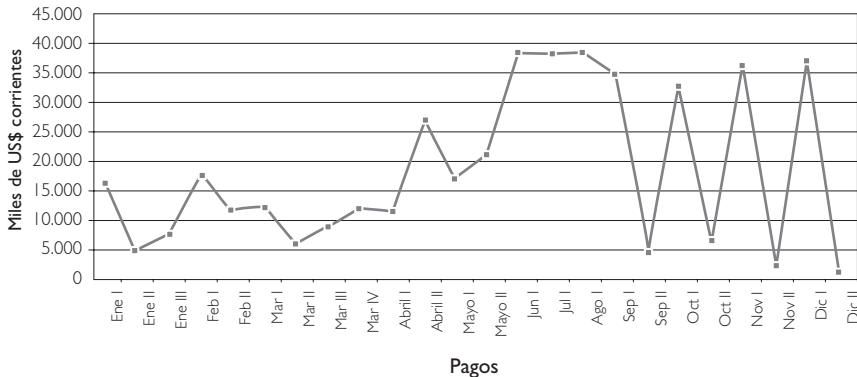
7. Un nivel de deuda de 100% en relación con el ingreso corriente y un servicio de la deuda inferior a 40% del ingreso corriente (Artículo 7, LRF).

8. Bolivia es, probablemente, el ejemplo más claro. Después de 1999, nueve municipalidades, en su mayoría grandes –por ejemplo, La Paz, Cochabamba y Santa Cruz–, estaban en bancarota. Una reprogramación de la deuda mostró su efecto positivo, ya que pocos años después los gobiernos locales recobraron su solvencia.

9. Otros ejemplos de presupuestación participativa incluyen la municipalidad de Guamote en la provincia de Chimborazo y la municipalidad de Cotacachi en la provincia de Imbabura, municipalidades que tienen una elevada proporción de población indígena residente en la jurisdicción local.

10. En el sector de la educación y en el Ministerio de Educación se han logrado algunos avances en materia de determinación de costos. Con la ayuda del organismo alemán de cooperación técnica (GTZ) se formuló una metodología de determinación de costos según la cual las transferencias tomarían en cuenta el número de estudiantes que asistan a una determinada escuela.

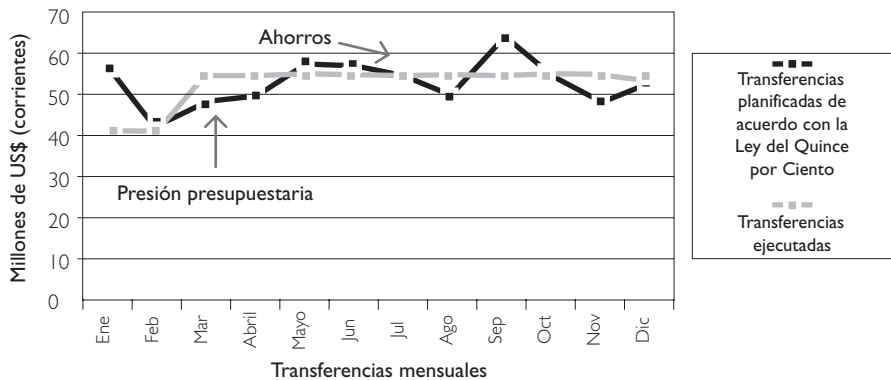
Gráfico 4.7: Transferencias y pagos a los municipios en virtud de la Ley del Quince por Ciento, 2003 (en miles de US\$)



Fuente: Frank (2004), con base en información provista por el MEF.

los ingresos petroleros. Si se excluye el petróleo de la base de ingresos que se utiliza para distribuir la Ley del Quince por Ciento, la volatilidad de los fondos parece menor y el flujo de fondos mucho más uniforme (Frank 2004). La volatilidad de las transferencias socava la capacidad de las municipalidades y de los consejos provinciales para cubrir el costo de los servicios que se utilizan regularmente. También obstaculiza la eficiente provisión de servicios locales en los sectores de agua potable, alcantarillado y vías, y conduce, con frecuencia, a interrupciones en la provisión de los servicios.

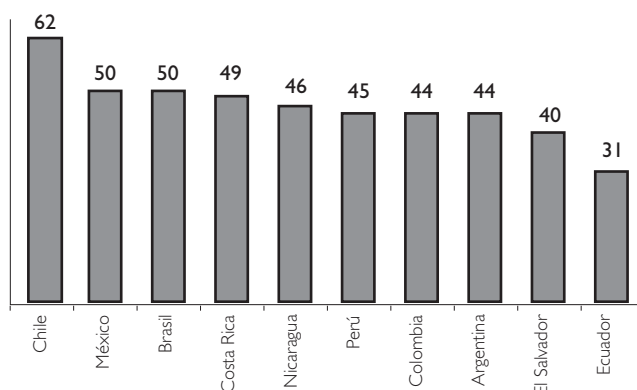
Gráfico 4.8: Transferencias de la Ley del Quince por Ciento y el nuevo ciclo presupuestario subnacional, 2003



Nota: Las transferencias mensuales que se muestran pueden comprender varios pagos.

Fuente: Frank (2004), con base en información provista por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Gráfico 4.9: Índice de Transparencia Presupuestaria en diez países de América Latina, 2003 (porcentaje de entrevistados)



Fuente: Índice de Transparencia Presupuestaria de América Latina (2003).

Desde 2003, sin embargo, el MEF ha cumplido manteniendo estables las transferencias mensuales, pero este cumplimiento ha incrementado el racionamiento de recursos en una Tesorería con dificultades de liquidez. La volatilidad de las transferencias no afecta necesariamente el monto mensual de las transferencias totales efectuadas a los gobiernos subnacionales. Sin embargo, en vez de dejar que las transferencias fluctúen de acuerdo con los ingresos efectivamente obtenidos cada mes (o cada día), el MEF ha predeterminado (y ha cumplido) su propio calendario de transferencias, pero al costo de sacrificar otras necesidades prioritarias de financiamiento del gobierno central (Gráfico 4.8).¹¹ Por lo tanto, ha surgido un nuevo “ciclo” de gasto subnacional que exhibe “ahorros” de la Tesorería Nacional cuando los ingresos mensuales recibidos han excedido el nivel de las transferencias o “empréstitos” cuando ocurre lo contrario, es decir, cuando existe un déficit de ingresos. En el primer caso, el MEF ha utilizado la parte no comprometida de los fondos para financiar gastos en sectores distintos de los gobiernos subnacionales pero, infortunadamente, estos “ahorros” se han convertido en pasivos contingentes del gobierno central, que luego son reclamados por los alcaldes o por los prefectos.

El control y el seguimiento del presupuesto continúan siendo débiles y engorrosos en los gobiernos subnacionales. Tanto las municipalidades como los consejos provinciales realizan sus propias auditorías internas. Además, hay seguimiento externo por parte de la Contraloría General, que tiene atribuciones formales para iniciar sanciones administrativas. Anualmente, alrededor de 150 municipalidades son halladas en conflicto con las normas y las regulaciones administrativas. La mayoría de los gobiernos subnacionales puede justificar ex post el comportamiento legal, pero una minoría de administraciones –aproximadamente 20 por año, o sea 10% del total de 220– son objeto de procedimientos judiciales. La supervisión y el seguimiento presupuestarios por parte de los ciudadanos y de los usuarios son mucho más débiles.

11. El hecho de que el Ministerio de Economía y Finanzas, desde enero de 2004, esté planificando el nivel de transferencias con base en el promedio trimestral no mejorará esta situación de manera significativa.

Los informes sobre los presupuestos locales continúan siendo deficientes. Apenas fue a partir de 2003 cuando el gobierno central hizo un esfuerzo por mejorar el flujo de información entre los distintos niveles de gobierno. Actualmente, el MEF requiere informes sobre los presupuestos municipales y provinciales ejecutados antes de finalizar el mes de marzo de cada año, pero numerosas administraciones locales todavía envían información incompleta o simplemente ignoran esta regla. Aunque no hay datos oficiales sobre el nivel de cumplimiento, alrededor de 20% de las municipalidades y los consejos provinciales todavía no devuelven su presupuesto ejecutado al MEF.

Transparencia, rendición de cuentas y participación en el proceso presupuestario
Ecuador ocupa el último lugar en la clasificación regional sobre transparencia presupuestaria en América Latina y el Caribe. En una encuesta regional sobre transparencia presupuestaria realizada en 2003, Ecuador figuró último entre diez países latinoamericanos y sólo alrededor de una tercera parte de los entrevistados manifestaron que la política presupuestaria es transparente en Ecuador (Gráfico 4.9 y Cuadro 4.13).

- En la encuesta, las respuestas positivas fluctuaron entre 0% y 36%. Las variables con los mayores porcentajes de respuestas positivas fueron: información sobre criterios macroeconómicos (36%), tiempo acordado a la Legislatura para analizar el presupuesto nacional (42%) y calidad de la información y de las estadísticas (24%). Sin embargo, estos valores fueron inferiores al promedio del grupo seleccionado de países de América Latina y el Caribe.
- Las áreas con respuestas positivas, pero dramáticamente bajas fueron: a) la evaluación del contralor interno (0%); b) la pregunta acerca de si los presupuestos son formulados sobre la base de un Plan Nacional de Desarrollo (0%); c) la pregunta acerca de si la información sobre la ejecución presupuestaria permite el seguimiento de la ejecución presupuestal (0%); d) la pregunta acerca de si hay información sobre los salarios y los beneficios de los servidores públicos (0%), y e) la pregunta acerca de si la información presupuestaria se da a conocer oportunamente al público durante las fases de ejecución y auditoría (0%).
- Entre estas clasificaciones extremas, dimensiones como la adecuada verificación de los objetivos no financieros del presupuesto por parte de la Contraloría (2%), la adecuada supervisión de los recursos administrados por las empresas públicas (3%), la participación de los ciudadanos en el proceso presupuestario (3%) y la supervisión del presupuesto por parte de la sociedad civil (4%) también merecieron calificaciones bajas. Estas calificaciones reflejan el hecho de que, a pesar de los esfuerzos recientes realizados por el Observatorio de Política Fiscal y otras organizaciones de la sociedad civil, todavía se observa una escasez de mecanismos (e instrumentos) institucionales eficaces para incorporar en el proceso presupuestario normas de auditoría social y rendición de cuentas ante la ciudadanía.

¿Existen condiciones suficientes en Ecuador para un marco presupuestario multianual?

Un marco presupuestario multianual bien diseñado debería constituir la base de los esfuerzos del gobierno para formular una estrategia de reducción de la pobreza y para cumplir los compromisos de Ecuador con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El marco presupuestario multianual es el instrumento básico disponible para articular las prioridades estratégicas de gasto para la reducción de la pobreza dentro de un nivel de recursos fiscales proyectado como sostenible. Dicho marco tiene tres objetivos: a) el logro de un mejor desempeño macroeconómico, especialmente en materia de disciplina fiscal; b) una mejor asignación inter e intrasectorial de recur-

Cuadro 4.13: Calificaciones por países (como porcentajes de respuestas positivas)						
Atributo	Brasil	Colombia	Chile	Ecuador	Perú	
A. Participación de los ciudadanos en el proceso presupuestario	20	15	14	3	7	
Existen mecanismos que incorporan la opinión de la sociedad civil en la fase de aprobación del presupuesto.	11	5	4	3	4	
B. Atribuciones del Poder Legislativo y su participación en el proceso presupuestario	49	40	39	26	35	
El tiempo otorgado al Poder Legislativo para analizar y discutir el presupuesto nacional es suficiente.	50	46	63	42	41	
Hay un amplio debate en el Poder Legislativo sobre la propuesta de presupuesto del Poder Ejecutivo.	31	29	31	22	15	
C. Criterios macroeconómicos	53	43	76	36	58	
El Poder Ejecutivo publica los supuestos macroeconómicos sobre los que se planifica la propuesta de presupuesto.	67	65	88	54	88	
Las proyecciones de ingresos son confiables.	40	21	65	18	27	
D. Asignación presupuestaria	39	31	44	14	14	
La asignación presupuestaria es básicamente inercial, es decir, se basa en las asignaciones anteriores.	24	20	16	19	6	
Los presupuestos anuales se formulan con base en las políticas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.	54	39	41	0	10	
E. Ajustes al presupuesto	35	37	20	12	30	
F. Supervisión del presupuesto	37	40	48	4	18	
Los recursos utilizados por las empresas de propiedad del gobierno están adecuadamente supervisados.	37	54	45	3	24	
Los recursos utilizados por los organismos descentralizados están adecuadamente supervisados.	42	50	33	10	24	
G. Atribuciones institucionales del contralor externo	42	40	48	13	12	
El contralor externo verifica que el Poder Ejecutivo cumple los objetivos programáticos y no financieros del presupuesto.	33	31	29	2	9	
El contralor externo tiene la capacidad de supervisar eficientemente los gastos nacionales.	50	55	43	33	22	
H. Evaluación del contralor interno	33	4	33	0	6	
I. Rendición de cuentas	33	24	39	10	14	
Periódicamente, el Poder Ejecutivo publica información sobre el cumplimiento progresivo de las metas de su programa.	26	13	29	0	10	
Los informes sobre la ejecución del presupuesto contienen información desagregada de los gastos de todas las organizaciones descentralizadas y de todas las empresas propiedad del gobierno.	17	14	14	2	7	

(continúa)

Cuadro 4.13: Calificaciones por países (como porcentajes de respuestas positivas) (Continuación)					
Atributo	Brasil	Colombia	Chile	Ecuador	Perú
J. Supervisión de funcionarios del nivel nacional	36	36	35	11	18
Es posible conocer con certeza los salarios de los funcionarios del nivel nacional.	42	61	39	13	15
La información sobre los beneficios de los funcionarios del nivel nacional (tales como gratificaciones, seguro médico, uso de automóviles) es pública.	22	38	18	0	9
Los funcionarios que utilizan indebidamente el presupuesto en su propio beneficio (o en el beneficio de otros) son sancionados.	32	34	53	8	19
K. Información sobre la deuda del gobierno central	31	32	49	15	30
Cuando el gobierno central contrae deuda, el uso planeado de estos recursos se da a conocer al público.	25	27	39	8	25
L. Calidad de la información y de las estadísticas	42	35	61	24	25
M. Responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno	35	34	49	14	14
N. Carácter oportuno de la información presupuestaria	33	23	35	10	16
Carácter oportuno de la información presupuestaria durante la fase de ejecución.	26	15	39	0	26
Carácter oportuno de la información presupuestaria durante la fase de supervisión/auditoría.	24	18	16	0	4

Fuente: Índice de Transparencia Presupuestaria de América Latina (2003).

tos, y c) una utilización más eficiente de los recursos públicos. Otros objetivos complementarios son: que las asignaciones presupuestarias, desde el punto de vista de los ministerios de línea, sean más predecibles; un mayor grado de rendición política de cuentas por los resultados en materia de gasto público, a través de procesos más legítimos de toma de decisiones y una mayor credibilidad de las decisiones presupuestarias mediante la aplicación de restricciones políticas transmitidas ex ante. Por último, la flexibilidad presupuestaria también se puede estimular revisando continuamente las prioridades y administrando el presupuesto en un contexto de estrictas limitaciones.

El marco presupuestario multianual permite que los gastos sean impulsados por las prioridades de política y disciplinados por las realidades presupuestarias. Combina un nivel de recursos fiscales definido desde arriba con una estimación hecha desde abajo de los costos para el ejercicio corriente y de los costos multianuales de las políticas nacionales existentes y, en última instancia, la conjunción de esos costos con los recursos disponibles en el contexto de un proceso presupuestario multianual. El nivel de recursos “definido desde arriba” –conocido con frecuencia como el “techo del gasto”– está determinado por un modelo macroeconómico que proyecta techos fiscales y estima metas para los ingresos y para los gastos para los años siguientes. Como tal, también requiere una definición previa de las prioridades de la agenda nacional. El enfoque de “la estimación desde abajo” –con frecuencia denominado el “piso del gasto”– resume el examen, por parte de los sectores, de sus principales prioridades en materia de programas y proyectos, con miras a optimizar las asignaciones mínimas. Mientras que el enfoque de definir desde arriba suele estar determinado por las autoridades fiscales centrales, algunos marcos presupuestarios multianuales plenamente desarrollados –como los de Brasil y Uganda– han fortalecido el enfoque desde abajo, en forma participativa, con los gobiernos subnacionales y la sociedad civil. Una vez que un país esté listo para un marco presupuestario multianual que satisfaga una serie de condiciones previas (véase más adelante), dicho país deberá cubrir esencialmente seis etapas (Recuadro 4.1). Una variante de este enfoque podría considerar la opción de empezar con un marco presupuestario multianual piloto focalizado en los sectores sociales que, si resultara exitoso, conferiría credibilidad a la programación de mediano plazo.

Ecuador no está preparado para un marco presupuestario multianual. La experiencia internacional recogida en la implementación de las estrategias de reducción de la pobreza ha concluido que las prácticas inadecuadas en materia de gestión del gasto público constituyen un obstáculo para lograr los plenos beneficios de un marco presupuestario multianual. Además, el espacio fiscal es extremadamente reducido para un plan de inversiones multianual. Una mejor formulación del presupuesto en forma multianual no debe considerarse una panacea para resolver los numerosos problemas existentes en materia de gestión del gasto público. Se corre el riesgo, incluso, de distraer la atención respecto de la necesidad de mejorar el marco básico. Debe señalarse que las prácticas presupuestarias ecuatorianas tienen varios aspectos positivos: a) hasta 2003, las proyecciones macrofiscales eran realistas y se mantuvieron dentro de un rango razonable; b) hasta 2002, las desviaciones entre la formulación y la ejecución del presupuesto no eran significativas;¹² c) en los organismos de línea se introducen techos presupuestarios para asegurar que su plan sea congruente con los agregados macroeconómicos globales y d) la información financiera se está tornando lentamente más desagregada, más oportuna, más confiable y más transparente. Sin embargo, Ecuador debe resolver ciertas cuestiones claves para tener un marco presupuestario multianual completo:

12. La falta de cierre de las cuentas del presupuesto para 2003 ha impedido a las autoridades actualizar la ejecución presupuestaria al nivel sectorial para 2003.

Recuadro 4.1: Las seis etapas de un marco presupuestario multianual integral

1. El desarrollo de un marco fiscal macroeconómico: un modelo macroeconómico que incorpore proyecciones de mediano plazo (multianuales) de los ingresos y de los gastos.
2. La formulación de programas sectoriales: acuerdo sobre los objetivos y los productos sectoriales, la revisión de las actividades, la formulación de los programas y los subprogramas, y la estimación preliminar de los costos.
3. El desarrollo de marcos de gasto sectorial: el análisis de los dilemas inter e intrasectoriales.
4. La definición de asignaciones sectoriales de los recursos: la fijación de los techos presupuestarios para el ejercicio corriente y para el mediano plazo.
5. La preparación de los presupuestos sectoriales: la definición de los programas sectoriales de mediano plazo basados en la conjunción de las prioridades sectoriales con los techos presupuestarios.
6. La aprobación política final: la presentación de las estimaciones presupuestarias para su aprobación por parte del gabinete o del parlamento.

Fuente: Banco Mundial (1998).

- Las negociaciones entre los organismos de línea y el MEF no incorporan discusiones técnicas sobre los dilemas presupuestarios sino que se concentran en la magnitud de las asignaciones inerciales.
- Los ministerios de línea raramente realizan consultas con las unidades ejecutoras de gasto para obtener los resultados de ejercicios de determinación de costos para el logro de las metas seleccionadas, que estén basados en buena información. Así, pues, no hay alineamiento de los gastos (los insumos) con los resultados estratégicos.
- Pocos organismos recopilan sistemáticamente datos sobre los resultados de las actividades o de los programas, de manera que es estrecho el margen para vincular las asignaciones presupuestarias con el desempeño del organismo particular.
- Mientras que en un marco presupuestario multianual bien diseñado los presupuestos para gastos corrientes y de capital deben estar integrados, en Ecuador estos presupuestos están actualmente determinados por entidades separadas y se deberían integrar en un marco presupuestario multianual.
- Los presupuestos municipales no guardan una clara conexión con las prioridades nacionales definidas y carecen de procesos adecuados de formulación, información y control presupuestario.

El marco presupuestario multianual se debe considerar como un complemento –y no como un sustituto– de una reforma presupuestaria básica. La aplicación de un enfoque basado en cambios parciales probablemente fracase, ya que las mejoras en un área no se traducirán en beneficios en la totalidad del ciclo presupuestario. Al preceder a la formulación de presupuestos anuales, el marco presupuestario multianual puede tener por lo menos un impacto parcial, aunque significativo, especialmente en la etapa de formulación del presupuesto. De allí que el enfoque a utilizar para la introducción de un marco presupuestario multianual debería ser necesariamente integral aunque su ejecución sea gradual. Se puede empezar por definir techos para las principales variables fiscales agregadas y para los gastos sectoriales claves. Luego, se podría realizar un experimento piloto de presupuesto multianual sectorial en aquellos ministerios en los que el carácter predecible del financiamiento y la transparencia de los resultados permitan un seguimiento adecuado. Estas bases se deberían establecer antes de seguir adelante hacia etapas más avanzadas de un marco presupuestario multianual en un futuro previsible.

Recuadro 4.2: Principales recomendaciones del FMI en su Informe sobre la Observancia de los Códigos y de las Normas en Materia de Transparencia

En diciembre de 2003, el FMI evaluó las prácticas de transparencia fiscal de Ecuador, comparadas con el Código de Buenas Prácticas de Transparencia en las Políticas Monetarias y Financieras del FMI. En su Informe sobre la Observancia de los Códigos y de las Normas en Materia de Transparencia-IOCN (ROSC por su sigla en inglés) recomendó las siguientes medidas:

Mejorar el marco jurídico para la gestión fiscal:

- Aprobar una nueva ley orgánica de presupuesto para regular los principales aspectos de la gestión presupuestaria.
- Simplificar la legislación tributaria y eliminar impuestos improductivos y exenciones.
- Revisar periódicamente las regulaciones que afectan al sector privado y los procedimientos para mantener la transparencia.

Incrementar el carácter incluyente del presupuesto:

- Contabilizar el presupuesto en valores brutos (es decir, sin deducir los gastos de los ingresos).
- Incorporar en el presupuesto del gobierno central todas las actividades de política fiscal llevadas a cabo por las entidades.
- Informar en el presupuesto todas las actividades cuasi fiscales, los gastos tributarios y los pasivos contingentes.

Reforzar el control operativo:

- El SIGEF debería ser rediseñado con el fin de recopilar información fiscal oportuna y pertinente.

Incrementar la transparencia y la eficacia de las auditorías:

- Divulgar las cuentas auditadas del gobierno y los estados financieros de las empresas públicas.
- Publicar y poner en práctica las conclusiones y recomendaciones de los informes de auditoría.
- Incrementar el número y la capacitación del personal de las auditorías.

Mejorar la presentación del presupuesto:

- Presentar claramente los ingresos, los gastos, el balance global y los componentes de financiamiento en el presupuesto y en los informes sobre la ejecución presupuestaria.
- Presentar la clasificación funcional, económica y por programas de los ingresos y de los gastos.
- Incluir en el presupuesto un análisis de los diferentes programas presupuestarios.

Recomendaciones de política

Es preciso mejorar el desempeño de la gestión del gasto público en todos los niveles. Las prioridades podrían ser consolidar primero los procedimientos presupuestarios anuales que sustentan el seguimiento a nivel agregado de la disciplina fiscal, introduciendo al mismo tiempo medidas destinadas a mejorar la asignación estratégica y la eficacia operativa, no sólo al nivel central sino también en el nivel de los gobiernos subnacionales. En el corto plazo, la formulación de presupuestos austeros y realistas (Capítulo 2) y la sólida gestión presupuestaria de una economía en la que todavía existen restricciones de liquidez constituyen prioridades para la consolidación fiscal. En el mediano plazo, la continuación del esfuerzo por refinar el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la formulación de adecuadas estrategias sectoriales guiarán la asignación intra e intersectorial y la priorización de los programas (Capítulo 3).

Las recomendaciones claves para una sólida gestión presupuestaria están bien resumidas en el reciente Informe sobre la Observancia de los Códigos y de las Normas en Materia de Transparencia, llevado a cabo por el FMI (Recuadro 4.2). Además de estas recomendaciones generales, las siguientes, derivadas del análisis de este capítulo, resultan esenciales:

- **Crear un Comité de Caja en el MEF**, integrado por representantes de las oficinas de Presupuesto, Tesorería, Crédito Público y Política Económica. Su principal función sería diseñar e instrumentar una política de gestión de caja basada en criterios claros y sencillos de priorización. En el corto plazo, y mientras subsistan los atrasos en los pagos, definir reglas temporales para aplicar el racionamiento de recursos líquidos de caja mediante modificaciones del presupuesto dentro del año. Todas las resoluciones de dicho Comité deberían ser hechas públicas, con el objeto de permitir la rendición de cuentas ante la sociedad.
- **Revertir la presupuestación inercial mediante cambios estructurales.** Resulta crítico detener el crecimiento positivo de la nómina. Esta medida es insustituible y nunca se insistirá suficientemente en la necesidad de su aplicación.
- **Integrar de manera gradual las actividades extrapresupuestarias en la Cuenta Única de la Tesorería.** Esta integración podría conferir a la Tesorería el control de los recursos que actualmente permanecen inactivos en cuentas de bancos comerciales. Un ejemplo obvio son los subsidios de PetroEcuador.

Con respecto a la *gestión presupuestaria en los programas sociales*, resulta obvio que los presupuestos de muchos programas sociales no guardan relación ni con las metas ni con los productos esperados. El hecho de que muchos de ellos presenten un nivel de ejecución de menos de 80% constituye un problema. Las recomendaciones críticas son:

- **Revisar la política presupuestaria en los programas sociales con el fin de establecer una estrecha asociación entre los presupuestos y las metas/los resultados.** Un primer paso es el establecimiento de indicadores de seguimiento financiero y físico, los cuales deberían incluir la cobertura, la focalización y la eficiencia en materia de costos de los programas.
- **Revisar la política global de protección presupuestaria.** La política de protección presupuestaria tiene dos caras: por un lado, aumenta la rigidez presupuestaria; por el otro, en un contexto de compresión fiscal, garantiza que los mecanismos de racionamiento de recursos no afecten los gastos esenciales favorables a los pobres. Un primer paso sería evaluar los programas protegidos existentes. Por ejemplo, en la actualidad se confiere protección presupuestaria a siete programas sociales prioritarios (LMG, BDH, PRADEC, PAE, PANN, PAI y las inversiones realizadas por el Ministerio de Educación), cinco de los cuales se examinan en este capítulo. Algunos criterios deberían ser, entonces, definidos y aplicados para reconfirmar los programas que van a recibir anualmente protección presupuestaria, con el fin de asegurar que efectivamente representen prioridades claves de la agenda nacional. La experiencia internacional indica que el número de programas seleccionados debe ser reducido. Por último, el monto de recursos a proteger debe considerarse una función de la capacidad de ejecución pasada y presente, así como de los resultados a producir. En cualquier caso, los programas deberían recibir el mínimo de recursos necesario para alcanzar sus metas.
- **Considerar la posibilidad de hacer una conversión de facto de la política de protección presupuestaria en un fondo “virtual” de pobreza.** Este mecanismo reforzado consiste en identificar programas presupuestarios seleccionados que reducen la pobreza, como los programas sociales prioritarios (el denominado fondo “virtual”). Utilizando la experiencia del Fondo de Acción contra la Pobreza de Uganda (Recuadro 4.3), los fon-

Recuadro 4.3: Institucionalización de un Fondo Virtual de Pobreza en Ecuador. Práctica óptima aplicada por Uganda

El Fondo de Acción contra la Pobreza (FAP) se concentra en la instrumentación de las principales prioridades del gobierno de Uganda dentro del Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza (PAEP). El FAP se financia a través de una combinación de alivio de la deuda para los PPME, apoyo de los donantes (general o preasignado por sectores) y recursos propios del gobierno. *El marco operativo* del FAP virtual tiene los siguientes componentes:

- a) las prioridades presupuestarias se definen mediante un marco de gasto de mediano plazo, trienal, ajustable;
- b) no es un fondo separado sino un subconjunto del presupuesto global;
- c) el gobierno se compromete a no recortar esos fondos;
- d) todos los gastos están supervisados por el Congreso y el auditor general;
- e) es administrado por grupos de trabajo de nivel sectorial y ministerial y
- f) los programas del FAP tienen un marco institucional estructurado y participativo que asegura su planificación, presupuestación e implantación adecuadas.

Este marco incluye:

Los criterios de elegibilidad: un programa es elegible si satisface cuatro criterios:

- a) ser parte del FAP;
- b) reducir directamente la pobreza (con participación de los pobres);
- c) proveer servicios al 20% más pobre de la población;
- d) contar con un plan de implantación bien formulado (con metas claramente identificadas en materia de costos, resultados y productos).

Los programas se revisan cada año.

La administración: el 5% de los recursos del FAP se destina a mejorar la eficacia y la transparencia del programa.

El tamaño: por lo menos una proporción constante del presupuesto original.

Los informes: el Ministerio de Finanzas debe producir y distribuir en todo el país un informe trimestral global del gobierno central y de los gobiernos locales. También se requieren evaluaciones semestrales de desempeño sectorial.

Las auditorías deben abarcar todos los programas dirigidos por el gobierno central y por lo menos 60% de los programas dirigidos por los distritos. Cuando existe una información inadecuada de auditoría se requieren estudios de seguimiento de los gastos. La sociedad civil vigila independientemente las revisiones.

Las salvaguardias:

- a) en caso de insuficiencia presupuestaria, la subasignación al FAP deberá ser inferior a los recortes realizados en los programas que no pertenecen al FAP;
- b) en el caso de un desempeño inferior al esperado, los fondos se pueden reasignar a otros programas del PAEP o a programas del FAP en el ejercicio siguiente.

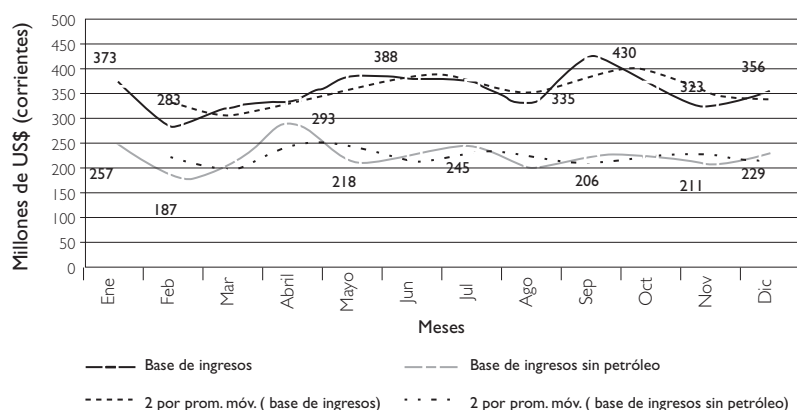
dos virtuales se extendieron rápidamente en los países pobres muy endeudados (PPME).¹³ En algunos países, su establecimiento también ha implicado cambios en los sistemas presupuestarios y contables existentes (Zambia) o la introducción de nuevas planillas de declaración de datos para hacer el seguimiento del gasto (Mauritania, Mozambique y Tanzania) o la producción de información adicional sobre todos los gastos destinados a reducir la

13. En 1996, el FMI y el Banco Mundial establecieron la iniciativa para los PPME, con el objeto de reducir el volumen de la deuda de los países agobiados por la deuda. En 1998 establecieron la Iniciativa Reforzada para los PPME, con el fin de proveer un alivio más rápido, más profundo y más amplio de la deuda y fortalecer los vínculos entre el alivio de la deuda y la reducción de la pobreza, a través de una estrategia de reducción de la pobreza producida por el país. Uganda está comprometida a canalizar los ahorros de caja (en materia de pagos de intereses que ya no necesita hacer) logrados como resultado de la reducción del volumen de la deuda en el marco de la iniciativa para los PPME hacia determinados programas orientados a reducir la pobreza.

pobreza (Honduras) (Banco Mundial y BID 2003). Un Fondo Virtual de Pobreza adaptado a la política de protección presupuestaria ecuatoriana requeriría esencialmente agregar dos nuevos rasgos: primero, el desarrollo de su marco institucional mediante la creación de un órgano de coordinación y la facilitación del libre acceso a la información; segundo, la definición de los indicadores de seguimiento y de los mecanismos de evaluación a aplicar en forma participativa con la sociedad civil (mediante, por ejemplo, la constitución de un Observatorio de Política Social). Una propuesta de este tipo fortalecería definitivamente una política social de mediano plazo con uno de los mejores instrumentos para una sólida estrategia de reducción de la pobreza.

- **Fusionar o eliminar los programas sociales que se duplican.** El número actual de 45 programas sociales es demasiado elevado y sugiere que existe despilfarro de recursos (Cuadro A58, en Apéndice estadístico, al final de este libro).¹⁴ Los programas que muestran un presupuesto significativamente insuficiente y/o una significativa subejecución y/o una deficiente focalización son candidatos obvios para la eliminación. Un primer paso es evaluar el desempeño de los programas existentes y, además, determinar si están financiados por donantes, lo que mejoraría sus posibilidades de coordinación. Las evaluaciones de impacto contribuirían a decidir cuáles programas son más eficaces y merecen, por lo tanto, recibir prioridad. Por ejemplo, la creación del Sistema Integrado de Alimentación y Nutrición (SIAN) constituye un paso muy positivo en la dirección correcta y su experiencia se debería reproducir. La refocalización que se está llevando a cabo en el BDH, en el PAE y en el PRADEC también debería ser acogida con beneplácito.
- **Eliminar las restricciones de liquidez en la primera mitad del año.** Para evitar los atrasos en los pagos se requiere una adecuada planificación de la gestión de caja por parte del Comité arriba propuesto.
- **Racionalizar, simplificar y, si es posible, automatizar los procedimientos y los formularios presupuestarios para solicitar el reembolso de los pagos.** Los controles burocráticos sobre los compromisos y los pagos individuales podrían ser reemplazados por un sistema de cuotas adelantadas que abarque el conjunto global de recursos planificado en las programaciones periódicas de caja. Este proceso, sin embargo, dependería de la medida en que el SIGEF registre adecuada y oportunamente la información sobre la ejecución presupuestaria. Se debería diseñar un sistema de contratos de gestión que combine incentivos para la información oportuna de los indicadores financieros y físicos, con sanciones por incumplimiento en los programas sociales prioritarios seleccionados.
- **Resistir la tentación de convertir un número adicional de programas sociales prioritarios en unidades ejecutoras, aun cuando esta conversión pueda producir mejoras de corto plazo en la ejecución presupuestaria.** Otra variante de este enfoque que también se debería evitar es la creación de más “fideicomisos” como alternativa de financiamiento, lo que permitiría que esos programas tuvieran un régimen especial de procedimientos operativos y de adquisiciones.

14. La generación de espacio fiscal no debe constituir el criterio rector para fusionar o eliminar gradualmente los programas. Las fusiones y las eliminaciones se deben llevar a cabo para acabar con las ineficiencias y para impedir la superposición de áreas de trabajo. En Ecuador, tres programas sociales consumen alrededor de 75% del presupuesto global. Además, hay importantes consideraciones de economía política que deben ser tenidas en cuenta, especialmente cuando los programas están administrados por diferentes ministerios sectoriales o cuando se han creado determinados grupos de interés alrededor de los programas, por ejemplo, los grupos indígenas.

Gráfico 4.10: La base de ingresos de la Ley del Quince por Ciento, con y sin ingresos petroleros, 2003

Nota: La línea quebrada representa la tendencia (promedio móvil).

Fuente: Frank (2004), con base en información provista por el MEF.

En cuanto a la gestión presupuestaria en los gobiernos provinciales y municipales resulta esencial volver a un sólido proceso de descentralización presupuestaria. En América Latina y el Caribe se han suscitado problemas con los mecanismos que implican transferencias incondicionales automáticas del gobierno central mediante rígidas formas de compartir los ingresos tributarios, como el que se aplica en Ecuador. Las recomendaciones críticas son:

- **Diseñar un vigoroso marco normativo e institucional que asigne claramente las responsabilidades de gasto que deben acompañar a la transferencia de ingresos y que sea acorde con la capacidad administrativa de los gobiernos subnacionales.** Dicho marco puede considerar el establecimiento de los incentivos convencionales para la transferencia de los recursos a cambio de la transferencia de las responsabilidades de gasto (por ejemplo, definición de criterios estandarizados para los montos de transferencia por estudiante, en la asignación de recursos para la educación).
- **Aislar los ingresos petroleros de las transferencias intergubernamentales, lo cual reduciría las fluctuaciones en el flujo planificado de fondos para los niveles subnacionales.** Si se excluye el petróleo de la base de ingresos que se utiliza para distribuir la Ley del Quince por Ciento, el flujo de transferencias mensual aparece más uniforme (Gráfico 4.10). Esta mayor uniformidad es un resultado necesario si se tiene en cuenta que los ingresos petroleros –que tienden a ser más volátiles– ascienden a alrededor de una tercera parte de las transferencias relacionadas con la Ley del Quince por Ciento.
- **Adoptar el sistema de transferencias automáticas diarias basadas en los recursos disponibles del ingreso diario devengado, como ocurre con frecuencia en la práctica internacional.** Esta manera de operar impediría la acumulación de “ahorros” locales en las transferencias.
- **Condicionar la entrega efectiva de las transferencias a la presentación de informes presupuestarios oportunos y confiables por parte de los gobiernos subnacionales, como lo**

establece la **Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal**. Este condicionamiento representa la condición mínima requerida para lograr una mayor transparencia.

- **Promover un endeudamiento subnacional responsable estableciendo nueva legislación en virtud de la cual el gobierno central pueda intervenir en aquellos gobiernos locales que violen las reglas fiscales**, especificando, en esos casos, los principales elementos de los programas de ajuste fiscal subnacional, reprogramando deudas y excluyendo la posibilidad de rescates.

El presupuesto debería ser más responsable, más transparente y más participativo

- **En 2003, el gobierno preparó un Plan de Transparencia basado en la adopción de tres medidas:** a) completar el mejoramiento del sistema de gestión financiera del SIGEF con el objeto de consolidar los estados financieros del sector público no financiero y producir informes mensuales, oportunos y confiables sobre el gasto consolidado ejecutado a ser publicado en el portal del gobierno a partir de 2004; b) respaldar el sistema de gobierno electrónico –CONTRATANET– para realizar adquisiciones públicas y c) crear un sistema nacional de inversión pública, comenzando por una base de datos central y un banco de proyectos.
- **En el mediano plazo, se debería institucionalizar la transparencia presupuestaria a todos los niveles, incluyendo el de los gobiernos subnacionales, y, al mismo tiempo, estimular la participación de la sociedad civil.**¹⁵ Esta institucionalización puede incluir la realización de un diálogo nacional sobre el programa multianual, posiblemente en el contexto de la preparación de la estrategia de reducción de la pobreza. Así, se facilitaría que las organizaciones de la sociedad civil (tales como el Observatorio Fiscal) desempeñen un papel más eficaz de vigilancia de la gestión pública y de defensa de los intereses públicos, basadas en una mejor información, en el marco de la implantación de reformas fiscales claves, como las de la aduana y la del servicio civil.
- **La reciente aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública representa un hito importante.** Las normas deberían garantizar un gradual acceso a la información sobre todos los sectores presupuestarios públicos, incluyendo el sector defensa, con el fin de asegurar la supervisión y el seguimiento detallados de la ejecución presupuestaria.

El desarrollo de un marco presupuestario multianual exige el cumplimiento de varios requisitos previos y de algunas medidas preparatorias. Un marco multianual creíble requiere un decidido apoyo político por parte del Presidente y del Gabinete. Los políticos deben estar conscientes de que un marco de este tipo atará sus manos y reducirá su poder discrecional de negociación en las cuestiones presupuestarias. Por lo tanto, resulta legítimo y deseable el desarrollo de un proceso de consultas desde el principio, ya que un proceso de este tipo impediría presiones por parte del público y del Poder Legislativo para disuadir al Poder Ejecutivo de que modifique sus prioridades en la implantación del marco presupuestario multianual en los años futuros. Las medidas iniciales son las siguientes:

15. En 1999 se constituyó en Ecuador la Comisión Cívica Anticorrupción, como entidad independiente no controlada por el Poder Ejecutivo. Su presidente es elegido cada cuatro años por organizaciones de la sociedad civil, bajo la supervisión del Tribunal Electoral Superior. La Comisión está financiada en un 95% con recursos públicos y el 5% restante proviene de donantes internacionales.

- **Definir las prioridades nacionales y un reducido conjunto de indicadores claves de resultados a alcanzar como parte de la estrategia de reducción de la pobreza.** Ecuador ya ha identificado algunos indicadores sociales, lo cual debería servir como un buen punto de partida.
- **Continuar mejorando el carácter realista de las proyecciones del crecimiento económico y de los ingresos tributarios utilizadas en el presupuesto, así como las proyecciones de los techos presupuestarios sectoriales.**
- **Preparar el primer marco presupuestario multianual, incluyendo un marco macroeconómico global, y proponer techos al gasto sectorial.**
- **Considerar la implantación de un fondo de inversión basado en la competencia entre proyectos.** El fondo chileno constituye una referencia positiva, cuya principal característica es la simplicidad en la asignación del componente flexible del gasto presupuestario (véase el Capítulo 3).
- **Reclasificar el presupuesto por programas,** lo cual constituye un requisito previo extremadamente útil para ajustar las prioridades estratégicas a la estrategia de reducción de la pobreza, sentar las bases para una determinación integrada de los costos (gastos recurrentes y de capital) y formular indicadores de seguimiento.
- **Seleccionar ministerios piloto para preparar marcos sectoriales de gasto** (que incluyan la definición de la estrategia, los objetivos y los programas claves, con sus costos estimados y sus indicadores de desempeño), concentrados especialmente en las prioridades sectoriales de la estrategia de reducción de la pobreza. Este enfoque conduciría a la definición de los mínimos presupuestarios para determinados programas sociales prioritarios en las etapas avanzadas del marco presupuestario multianual.
- **Designar personal altamente calificado para integrar un órgano ejecutivo interministerial que prepare el marco presupuestario multianual.** Se debería preparar un plan que contemple fases sucesivas para la preparación del marco multianual (en algunos países que aplican prácticas óptimas, como Sudáfrica, este equipo ha incorporado incluso sus procedimientos en un manual sobre presupuestación y planificación financiera).
- **Transmitir las prioridades nacionales a las municipalidades, con el objeto de inducir a ajustar sus presupuestos.** Este objetivo se puede lograr mediante la preasignación de gastos (siempre que exista la posibilidad de seguimiento y sanción) o a través de acuerdos de coparticipación como las donaciones con contrapartida. Se deben establecer estos y otros incentivos de manera tal que los presupuestos subnacionales se ajusten a las prioridades nacionales.
- **Establecer un claro cronograma que vincule los procesos anuales y multianuales de presupuestación durante el proceso de formulación del presupuesto de cada año.** Los países que han tenido éxito en la aplicación de los marcos presupuestarios multianuales concluyen un anteproyecto en abril de cada año para poder utilizarlo como insumo clave en los lineamientos para la preparación del presupuesto anual de los ministerios de línea.

Anexo A

Estimación del producto potencial y del balance fiscal estructural en Ecuador¹

¿Por qué estimar un balance fiscal estructural?

A1.1 Desde hace mucho tiempo se ha reconocido que el balance fiscal nominal constituye un indicador imperfecto de la verdadera posición fiscal del gobierno.² El problema es que, en general, el balance fiscal depende no solamente de las decisiones tributarias y de gasto de las autoridades, sino también de la medida en que las decisiones autónomas de gasto del sector privado se reflejan en los niveles de producto e ingreso nacional del país y, en consecuencia, sobre la recaudación tributaria. Así, si la economía entra en recesión como consecuencia, digamos, de una reducción de la inversión privada, el ingreso tributario disminuye automáticamente, independientemente de la posición fiscal de las autoridades y el balance fiscal se deteriora. A la inversa, si un aumento autónomo del gasto privado conduce a un incremento del ingreso nacional, los ingresos tributarios aumentan y la posición fiscal mejora. Estos cambios en el balance fiscal se producen automáticamente para una estructura tributaria dada. Esto implica que el balance fiscal nominal constituye una medida distorsionada de si la política fiscal del gobierno es expansionista o contraccionista. Una determinada posición fiscal es congruente con un empeoramiento o un mejoramiento del balance nominal, dependiendo de que el gasto privado aumente o disminuya.

A1.2 Para abordar el tema de la necesidad de una medida de la política fiscal que sea independiente de la posición particular de la economía en el ciclo económico, se ha desarrollado en la literatura macroeconómica el concepto de balance fiscal cíclicamente ajustado o balance estructural.³ La idea básica es realizar una simple descomposición del balance fiscal nominal (B) en dos componentes no observables –el componente estructural (SB) y el componente cíclico (CB)– en tal forma que en el período t se cumple la siguiente ecuación:

$$B(t) = SB(t) + CB(t) \quad (1)$$

A1.3 Bajo el supuesto inexacto y reconocidamente simplificador de que el gasto público no sea una función del estado del ciclo económico, el componente estructural se define como:⁴

$$SB(t) = SR(t) - G(t) \quad (2)$$

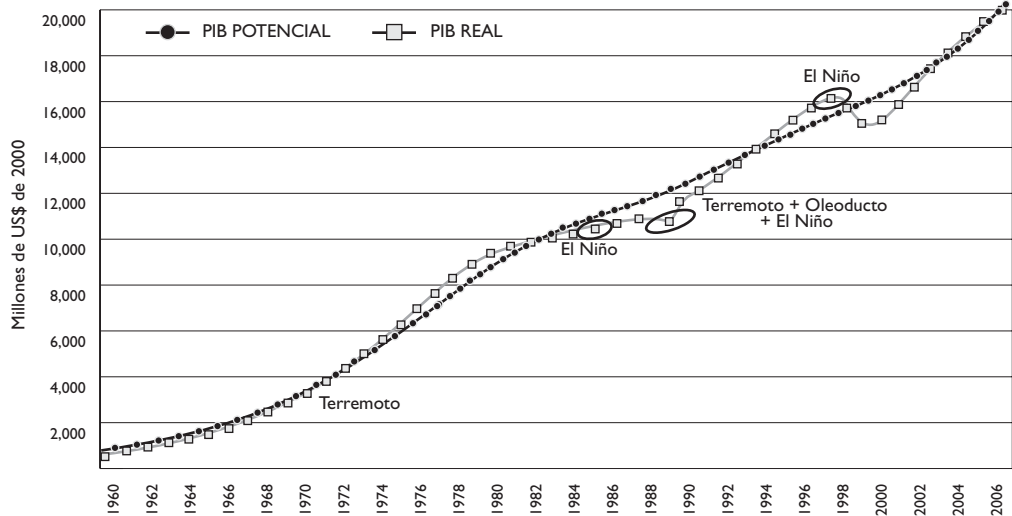
1. Este anexo fue preparado por Daniel Artana y Cynthia Moskovits.

2. La mayor parte de esta sección se basa en el Anexo B de la Revisión del Gasto Público del Perú (Banco Mundial 2003).

3. Véanse, por ejemplo, Hagemann (1999) y Marcel y colaboradores (2001).

4. En la Comunidad Europea los gastos también se ajustan excluyendo aquellos relacionados con el ciclo económico (por ejemplo, los pagos por seguro de desempleo). Como en la mayoría de los países latinoamericanos, las empresas privadas compensan a los empleados despedidos directamente mediante indemnizaciones por despido y se ha acostumbrado ajustar los ingresos públicos sólo por el componente cíclico (véase Marcel y colaboradores 2001). Otra cuestión importante es el impacto de la inflación sobre los pagos por intereses. Esta corrección no es necesaria cuando el análisis se concentra en el balance primario del sector público. El concentrarse en el balance primario constituye una buena aproximación cuando la mayor parte de la deuda pública está en manos de no residentes.

Gráfico AA I: PIB real observado y potencial, 1960-2006



Fuente: Cálculos del autor con base en Banco Central del Ecuador (BCE).

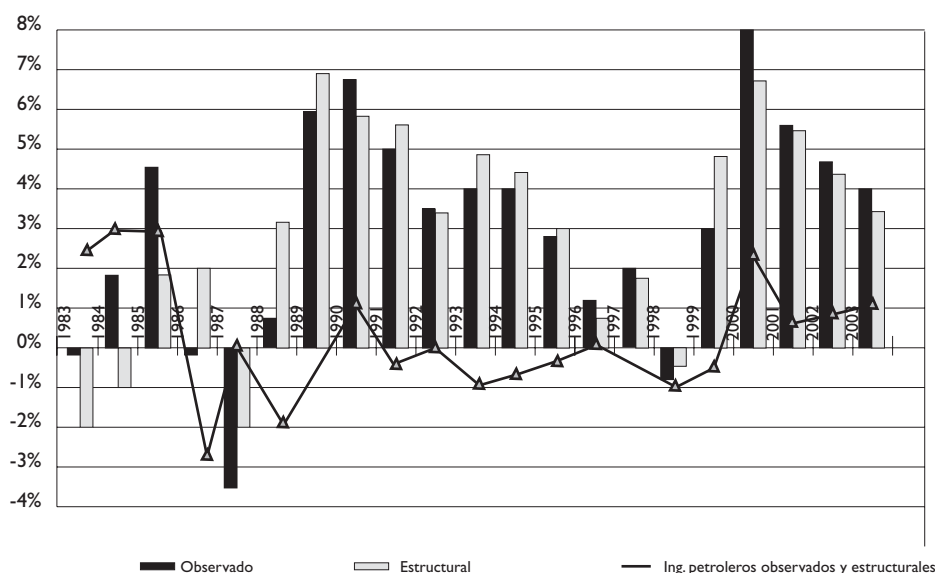
donde $SR(t)$, el ingreso estructural, es el ingreso fiscal que se recaudaría si el producto observado en t fuera el nivel del producto determinado por la tendencia de largo plazo, que se denominará producto tendencial. $G(t)$ es el gasto público total. SR se estima mediante la siguiente ecuación:

$$SR(t) = R(t)[TY(t)/Y(t)]^\beta \quad (3)$$

donde $R(t)$ es el valor observado de la recaudación tributaria, $T(t)$ es el producto tendencial de la economía, $Y(t)$ es el nivel observado del producto y β es la elasticidad-ingreso de la recaudación tributaria total. Para completar los cálculos implicados en las ecuaciones (2) y (3) es menester generar estimaciones del producto tendencial y de la elasticidad-ingreso de la recaudación.⁵

A1.4 Para estimar el producto potencial se utilizan dos alternativas. Una es un enfoque basado en estimar una función de producción. La otra es el método de estimación propuesto por Hodrick y Prescott (1997). En la mayoría de los casos se utiliza la segunda alternativa, puesto que es más fácil de

5. La ecuación (3) considera sólo el efecto del ciclo económico sobre los ingresos tributarios. Pero en una estimación más sofisticada sería preferible tener en cuenta otros cambios en los ingresos producidos por el ciclo (algunos países ajustan en función de los cambios en la base tributaria a la cual se aplica el impuesto a las ganancias de capital o tienen en cuenta diferentes rezagos en la percepción de los impuestos (véanse, por ejemplo, Donders y Kollau 2002 y Braconier y Forsfalt 2004). Estos tópicos no son muy relevantes para los países de América Latina, puesto que la tributación sobre las ganancias de capital generalmente es baja y los rezagos fiscales son relativamente cortos en los impuestos más relevantes.

Gráfico AA 2: Balance primario (como % PIB)

Fuente: Con base en el Cuadro AA 1.

calcular. En términos de este método, si el logaritmo de $Y(t)$ se denota como $y(t)$, la serie de tiempo para $y(t)$ puede descomponerse en su componente tendencial $ty(t)$ y su componente cíclico $cy(t)$:

$$y(t) = ty(t) + cy(t); \text{ para } t = 1, \dots, T \quad (4)$$

entonces, el producto tendencial de Hodrick-Prescott (HP), $hpy(t)$, es la serie que maximiza la expresión:

$$\sum cy(t)^2 + \lambda \sum \{ [ty(t) - ty(t-1)] - [(ty(t-1) - ty(t-2))] \}^2 \quad (5)$$

donde las sumas se llevan a cabo desde $t = 1$ hasta $t = T$ y λ es un parámetro que determina cuán suave será la tendencia. La idea del método es minimizar la suma de dos términos en la que el primero es la suma de los cuadrados del componente cíclico y el segundo es la suma de los cuadrados de las segundas diferencias del componente tendencial.

A1.5 En el caso de los países productores de petróleo, el ajuste al balance fiscal nominal debería tener en cuenta el impacto de la volatilidad del precio del petróleo crudo. Por lo tanto, un primer ajuste es recalculer el balance nominal deduciendo los efectos de las fluctuaciones en el precio del petróleo (éstas sería preferible ahorrarlas en un fondo de estabilización del petróleo). Un segundo paso es corregir por el efecto del componente cíclico de los ingresos tributarios para obtener un balance fiscal estructural.

Estimación de la brecha del producto y del balance estructural del sector público

A1.6 En esta sección se aplica el PIB a precios constantes de 2000 durante 1960-2003. Los datos provienen del FMI y del Banco Central del Ecuador. Como es habitual en este ejercicio, se

agregan algunos años adicionales para moderar la inestabilidad que la estimación tiene en los dos extremos del período muestral. Para 2004 y 2005 se utilizaron los estimativos más conservadores provistos por Consensus Forecasts, formulados en abril de 2004, y para 2006 y los años posteriores se supuso una tasa de crecimiento anual real del 3,5%. Se aplicaron varias alternativas para adicionar años al período muestral (tres, cinco y diez, respectivamente), pero no representaron cambios importantes. En consecuencia, la serie producida contiene proyecciones para solo tres años.

La brecha del producto

A1.7 Para determinar la brecha del producto, es necesario primero estimar el PIB potencial. Para ello se cuenta con dos métodos alternativos: (a) aplicar una función de producción y (b) filtrar el PIB real observado (el filtro más común es el construido por Hodrick y Prescott). Aunque la primera alternativa es probablemente más exacta, ella no está disponible para el Ecuador. Los resultados obtenidos utilizando el segundo método, con el parámetro habitual ($\lambda = 100$) para las series de tiempo de periodicidad anual, abarcan el período Gráfico AA 1 PIB real observado y potencial.

A1.8 Los desastres naturales afectaron a la economía durante 1970, 1982-83 y 1987. También en 1997-98, debido al último fenómeno de El Niño, aunque esto no puede detectarse de los datos. Cuando se extienden las estimaciones del PIB hasta 2010, 2015 y 2020, respectivamente, con el objeto de evitar el “problema de las colas” del filtro de Hodrick-Prescott, apenas se observan diferencias menores (Artana 2004).

El balance fiscal estructural

A1.9 En un segundo paso, se estima el balance fiscal estructural. La información disponible corresponde al sector público no financiero para 1983-2003 del Banco Central del Ecuador y el Banco Mundial. Los gastos no se ajustaron en función de los componentes cíclicos porque no existen pagos directamente relacionados con el ciclo (como el seguro de desempleo). En un análisis preliminar, este supuesto parece estar respaldado por los datos, que sugieren que en el Ecuador los gastos son independientes del ciclo económico. Para mayor simplicidad, sólo se consideran ingresos petroleros aquellos originados en las exportaciones de petróleo crudo. Aunque también podría incluirse una fracción de los ingresos obtenidos de la venta de derivados, recaudada aguas arriba, esto no se hace, pues el ajuste requerido sería pequeño. Con el fin de eliminar el impacto de la volatilidad del precio del petróleo crudo, los ingresos petroleros se recalculan cada año de acuerdo con el precio promedio de exportación de la mezcla ecuatoriana durante 1991-2003 (igual a US\$17,2 por barril). La serie ajustada se denomina Ingresos Petroleros Estructurales. Para estimarlos, la ecuación (3) debe estimarse con diferentes valores para la elasticidad ingreso de los ingresos tributarios. Los resultados son virtualmente los mismos que los que se obtienen cuando se utiliza una elasticidad ingreso de 1,1. Después de esto, puede obtenerse el balance primario estructural (superávit en el caso del Ecuador) (Cuadro AA 1).⁶ El Gráfico AA 2 compara el superávit primario observado y el superávit primario estructural para cada año a partir de 1983. La línea muestra el impacto de las desviaciones del precio del petróleo crudo con respecto a su valor de referencia de largo plazo.

- En la mayoría de los años, la volatilidad del precio del petróleo y su efecto sobre los ingresos petroleros representa la mayor parte de la diferencia entre el superávit primario

6. En el Gráfico AA 2 se muestra una comparación para un período más prolongado, y los datos pueden obtenerse de los autores.

Cuadro AA I Balance fiscal estructural (como porcentaje del PIB)												
Gasto primario			Ingresos no petroleros			Ingresos petroleros (exportaciones)			Superávit primario			Diferencia (Obs.-estruct.)
Observado	Observado	Diferencia (Obs.-estruct.)	Observado	Estructural	Diferencia (Obs.-estruct.)	Observado	Estructural	Diferencia (Obs.-estruct.)	Observado	Estructural	Diferencia (Obs.-estruct.)	
1990	20,0	17,2	17,6	-0,4	9,6	8,1	1,5	6,8	5,8	1,0	-0,4	0,0
1991	19,9	18,0	18,0	0,0	7,1	7,5	-0,4	5,2	5,6	-0,4	0,0	-0,9
1992	21,5	17,4	17,2	0,2	7,7	7,8	-0,1	4,1	3,5	0,6	-0,4	-0,2
1993	18,8	17,6	17,5	0,1	5,2	6,3	-1,1	4,1	5,0	-0,9	-0,4	0,6
1994	17,7	18,3	17,9	-0,4	3,5	4,4	-0,9	2,9	3,1	-0,2	0,6	-0,4
1995	19,9	19,4	19,0	0,4	3,4	3,9	-0,5	1,3	0,7	0,6	-0,4	-0,9
1996	20,6	17,5	17,1	0,4	4,4	4,2	0,2	2,1	1,7	0,4	-0,4	-1,6
1997	17,9	17,3	16,6	0,7	2,6	2,9	-0,3	-0,6	-0,2	-0,4	1,5	0,0
1998	17,9	16,2	15,6	0,6	1,1	2,0	-0,9	3,2	4,8	-1,6	0,5	0,9
1999	17,9	16,6	17,6	-1,0	4,5	5,1	-0,6	8,1	6,6	1,5	0,0	0,5
2000	17,8	17,8	18,7	-0,9	8,1	5,6	2,5	5,1	5,1	0,0	0,5	0,9
2001	18,3	18,9	19,3	-0,4	4,5	4,1	0,4	4,2	3,7	0,5	0,5	0,9
2002	21,6	21,8	22,1	-0,3	4,0	3,2	0,8	4,8	3,9	0,9	0,9	0,9
2003	21,5	22,5	22,8	-0,3	3,8	2,6	1,2					

Fuente: Estimaciones de los autores con base en BCE, MEF y FMI.

observado y el superávit primario estructural. Esto subraya la importancia de los precios del petróleo en la economía y la importancia que reviste mejorar el diseño del Fondo de Estabilización del Petróleo.⁷

- También resulta aparente que en períodos de altos precios de exportación del petróleo crudo, el gobierno relaja la recaudación de ingresos tributarios no petroleros (por ejemplo, en 1990, 2000 y 2003), mientras que en los períodos de precios bajos (1993 a 1995, 1997 y 1998) ocurre lo contrario.⁸ Este es claramente el caso de los ingresos obtenidos de la venta de derivados en el mercado interno, los cuales se correlacionan de manera negativa con el precio del petróleo.
- Previamente, durante el período de 21 años para el que se cuenta con estadísticas, el superávit primario observado acumulado fue ligeramente superior al superávit estructural acumulado (1% del PIB, para un promedio anual de menos del 0,05% del PIB). Si la muestra se restringe a los últimos 10 años, esta cifra crece al 1,4% del PIB (una cifra similar se obtiene para los últimos cinco años), equivalente a un promedio anual de alrededor del 0,3% del PIB.
- El balance fiscal estructural es superavitario después de la dolarización. En particular, el nivel del superávit primario estructural fue del 3,9% del PIB en 2003. El exceso reciente del superávit observado respecto del superávit primario estructural se explica por los elevados precios del petróleo y la necesidad de destinar recursos fiscales adicionales a la reducción de la deuda.

7. La brecha del producto medida para cada año del período 1991-2003 es relativamente pequeña. Los datos resultan confusos, porque 1998 figura con un PIB potencial por debajo del PIB observado, a pesar del impacto de El Niño. La misma confusión también se observa en las estimaciones realizadas en FMI (2003b).

8. Esto se ha logrado a través de exenciones y de incentivos tributarios, introduciendo distorsiones que deberían evitarse.

Anexo B

Resumen del proceso presupuestario

La formulación del presupuesto

B1.1 El proceso de formulación del presupuesto nacional en el Ecuador comienza en el mes de julio cuando los ministerios de línea y las instituciones deben formular sus presupuestos anuales *proforma*.¹ Estos son enviados y revisados por la Subsecretaría de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) e incorporados en el presupuesto anual proforma, el cual también es revisado por la Subsecretaría de Política Económica. En septiembre, el presupuesto anual proforma se envía al Congreso, entidad que puede modificar las asignaciones, pero no puede incrementar el techo del presupuesto. El Congreso tiene hasta el 30 de noviembre para aprobar el presupuesto y el 1° de diciembre entra en vigencia el Presupuesto General del Estado.

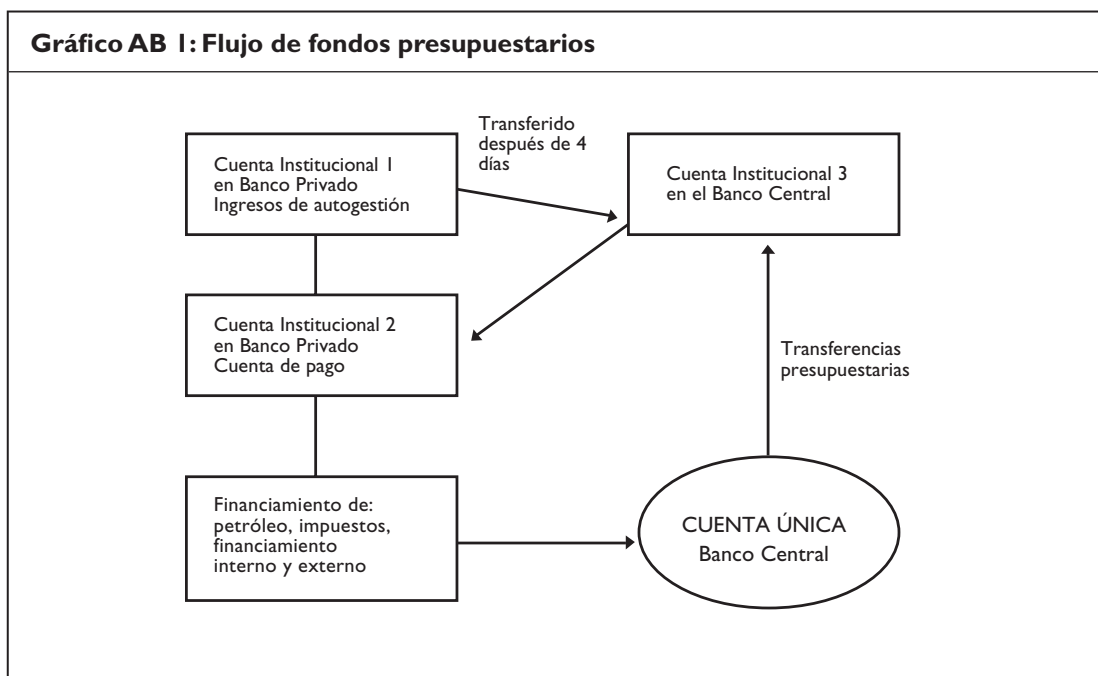
B1.2 El presupuesto nacional no incluye ni los gastos provinciales ni los gastos municipales. La formulación de estos presupuestos no está incluida en el Presupuesto General del Estado, con excepción de la asignación de las transferencias a los gobiernos subnacionales.

La ejecución del presupuesto

B1.3 La ejecución del presupuesto está a cargo de las Subsecretarías de Tesorería y de Presupuesto del MEF. La movilización de la mayor parte de los fondos públicos se realiza a través de la Cuenta Única de la Tesorería. Esta cuenta está financiada por los ingresos tributarios y petroleros y por el endeudamiento interno y externo. A partir de ella se canalizan las transferencias presupuestarias a las instituciones, se efectúan las transferencias a los gobiernos subnacionales y se paga la deuda. La cuenta se concilia diariamente. El Gráfico AB 1 ilustra el flujo de fondos en el proceso presupuestario.

B1.4 Cada institución pública tiene tres cuentas: dos en bancos privados y una en el Banco Central. De las dos cuentas en los bancos privados, una se destina a depósitos de autogestión (ingresos autogenerados provenientes de las tasas y de otros cobros similares). Dichos depósitos permanecen allí por espacio de cuatro días antes de transferirse automáticamente a la cuenta de la institución en el Banco Central. Este período de retención fue introducido como un medio para apoyar a la banca privada después de la crisis bancaria de 1999. La segunda cuenta en bancos privados es una cuenta de pagos a la vista. Los cheques se libran contra el banco privado en que la institución tiene cuenta, no contra la cuenta en el Banco Central. La cuenta de pagos retira el dinero transferido a la cuenta del banco privado de la cuenta de la institución en el Banco Central. De manera que, en esencia, la segunda cuenta en los bancos privados tiene un saldo de cero. Si bien el retiro

1. Este anexo fue preparado por Elaine Tinsley.



Fuente: Banco Mundial.

de los fondos está codificado utilizando una clasificación de dos dígitos, la falta de control de que los retiros sean congruentes con la clasificación presupuestaria asignada constituye un problema recurrente. El único control consiste en que, en cada transacción, el monto retirado no puede exceder el saldo de la cuenta de la institución en el Banco Central.

B1.5 La cuenta de cada institución en el Banco Central recibe sus fondos de (1) los recursos de autogestión y (2) las transferencias presupuestarias provenientes de la Cuenta Única. El presupuesto de cada institución tiene un plan de pagos –la Programación Periódica de Caja (PPC)– que establece el monto mensual de transferencias a efectuarse a la institución. La PPC es iniciada por la Subsecretaría de Presupuesto del MEF. Sin embargo, éste no es necesariamente el monto transferido de la Cuenta Única a la cuenta de la institución. Constituye, más bien, una especie de “promesa de pago” que es meramente indicativa de la intención de pagar, pero no es inmediatamente ejecutable. El monto efectivamente transferido depende de la disponibilidad de recursos de la Tesorería y de la decisión del MEF de efectuar la transferencia.

B1.6 La descentralización de la gestión de los gastos a virtualmente todas las instituciones públicas ocasiona a la Tesorería severos problemas de gestión de caja. Mientras el dinero fluye a las unidades de gasto descentralizadas (las cuales no informan si en la práctica han gastado el dinero depositado en sus cuentas en los bancos privados), la Tesorería se encuentra con escaso efectivo. Esto genera atrasos artificiales en la Cuenta Única de la Tesorería, aunque, al mismo tiempo, existe dinero inactivo en las cuentas de las instituciones en los bancos comerciales privados. Si bien la Tesorería está facultada para recuperar los fondos ociosos, y, en efecto, recupera una parte de ellos, las instituciones resisten dicha opción vigorosamente. En 2003, los déficits de caja obligaron a la Tesorería a obtener dinero a corto plazo en los mercados, incrementando de esta manera el costo

del financiamiento del presupuesto. Sin embargo, gracias a la acumulación reciente de recursos en el antiguo Fondo de Estabilización Petrolera (FEP), la Tesorería ahora toma dinero prestado a corto plazo de dicho fondo. Aun así, ha resultado aparente que esta medida no ha resuelto los severos problemas de liquidez. Si el gobierno tuviera la gestión de caja bajo control, esto le permitiría ejecutar el presupuesto en forma más eficiente, minimizar el costo de los empréstitos y maximizar el rendimiento de los depósitos del gobierno.

B1.7 La gestión financiera también es débil. Si bien el Ecuador cuenta con un sistema integrado de gestión financiera (SIGEF), dicho sistema se utiliza principalmente para la formulación y la contabilización del presupuesto y no para su ejecución. El SIGEF, que abarca sólo el 70 % de las instituciones del gobierno central, todavía no permite la consolidación oportuna y completa de la información fiscal. Como consecuencia de ello, el gobierno del Ecuador carece de acceso a información completa y exacta sobre la ejecución del presupuesto, información que podría ser utilizada como instrumento indispensable para la toma de decisiones y para el control de la gestión. También existen problemas para evaluar el impacto del gasto y para focalizar futuros gastos en los programas de reducción de la pobreza. El seguimiento de los gastos es parcial y se realiza a través de dos mecanismos. En primer lugar, el Banco Central emplea la base de datos fiscales para detectar retiros de recursos destinados al gasto de la cuenta de cada institución en el Banco Central, utilizando para ello una clasificación de dos dígitos. Sin embargo, como se señaló anteriormente, no hay forma de verificar que la institución en cuestión utilizó los recursos para el propósito para el que fueron aprobados. En segundo lugar, el SIGEF proporciona alguna información de gastos, información que luego es utilizada por la Tesorería para verificar los pagos.

El control presupuestario

B1.8 En el sector público existen dos niveles de control: unidades de control interno y unidades de control externo (la Contraloría General de Estado, CGE). Existen alrededor de 300 unidades de control interno que emplean a unos 800 auditores. La Contraloría General de Estado cuenta con alrededor de 1.740 funcionarios, de los cuales el 55% son auditores (957). Las unidades de control interno dependen de, y son contratadas por, la CGE, aunque sus salarios provienen de los respectivos ministerios de línea. La CGE también aprueba el programa de trabajo de dichas unidades, programa que se basa en una serie de tareas *ad hoc*. Una vez que las unidades internas han enviado sus informes a la CGE, su tarea ya está cumplida, porque sólo la Contraloría General tiene autoridad para continuar investigando o, si es el caso, para aplicar multas y sanciones por infracciones. Cada institución deberá ser auditada por lo menos una vez cada cinco años, aunque las cuentas fiscales globales no se auditan. De acuerdo con la Contraloría General, las instituciones públicas tienen capacidad para llevar a cabo auditorías internas anuales de las cuentas fiscales. Sin embargo, como no se les ha exigido, no lo han hecho.

B1.9 Las auditorías internas. El ambiente de control interno es débil, debido a la ineficacia de los sistemas de contabilidad y de información, al carácter inadecuado del control sobre los activos fijos y al seguimiento inapropiado. La capacidad de auditoría interna depende excesivamente de las auditorías externas. En los ministerios de línea, la función de auditoría interna no está orientada hacia la provisión de un ambiente de control seguro sino hacia la realización de revisiones especiales *ad hoc*. Las auditorías financieras internas son débiles en cuanto a su amplitud, su profundidad y su frecuencia y los procedimientos son realizados principalmente en forma manual. Las normas que rigen la auditoría interna no han sido adecuadamente promulgadas. Las unidades de control interno no efectúan ni el análisis de rutina ni la auditoría de las cuentas; esta última función está princi-

palmente a cargo de la Contraloría General. En lugar de dichas funciones, las unidades de control interno investigan los procesos e informan a la Contraloría General acerca de las infracciones civiles y administrativas. La Contraloría, por su parte, examina si los presupuestos se adecuan a las metas de desarrollo. No existe una auditoría completa de los presupuestos de las instituciones públicas. Las auditorías son sólo parciales. Los informes sobre auditorías internas (y externas) no se publican, pero los nombres de las personas que cometen infracciones sí se publican en los periódicos.

B1.10 Las auditorías externas. La Contraloría General vigila a todas las entidades del sector público y a las entidades privadas que reciben financiamiento público. En general, las normas y los procedimientos que rigen las auditorías externas son adecuadas y están de acuerdo con los patrones internacionales. La principal actividad de la Contraloría es realizar auditorías financieras, aunque recientemente ha iniciado un plan piloto para llevar a cabo auditorías de desempeño. La Contraloría no audita, sin embargo, la deuda pública. Las funciones de auditoría no están dirigidas a lograr una mayor eficiencia, sino más bien a controlar el cumplimiento de los procedimientos ex ante y ex post. La CGE también asume un papel activo en el seguimiento de las obras públicas y en la aprobación previa de los contratos públicos. A pesar de su papel de seguimiento del uso de los recursos públicos, la Contraloría no publica las conclusiones y recomendaciones de sus auditorías, aunque sí vigila el cumplimiento de las recomendaciones que efectúa. Se cree que las interferencias políticas constituyen la principal razón por la que la Contraloría no ha abordado los casos más importantes de corrupción. Si bien goza de reputación por su escrupulosidad, su tarea se ha concentrado en las infracciones menores, en vez de enfatizar los casos grandes de corrupción. El proceso de selección del Contralor es un proceso político. El presidente de la República selecciona al Contralor General a partir de una terna presentada por el Congreso. La conformación de la terna es, con frecuencia, problemática en un Congreso multipartidario que encuentra dificultades para ponerse de acuerdo sobre los miembros de dicha terna, quienes en muchos casos representan diferentes partidos políticos. Como consecuencia de ello, el cargo de Contralor General permaneció vacante por espacio de más de un año.

Los informes presupuestarios

B1.11 La presentación de informes constituye otra área particularmente débil en la gestión del gasto público durante todo el ciclo del gasto, en razón de que la gestión del gasto fue descentralizada hacia las instituciones individuales. El MEF recibe información de cada institución sobre la ejecución del presupuesto general del Estado. En algunos casos, dicha información es transmitida por Internet a través del SIGEF y es oportuna. Sin embargo, alrededor del 40% de las instituciones públicas no envían su información en forma oportuna. Esto conduce a demoras en el procesamiento por parte de la Subsecretaría de Presupuesto, entidad que tiene la función de autorizar las transferencias presupuestarias mensuales a las instituciones, autorización que, a su vez, hace posible que la Tesorería materialice dichas transferencias y entregue los fondos a las instituciones. Como la información sobre gastos no se transmite en forma oportuna, a la Tesorería le resulta difícil encontrar la información para adoptar las decisiones apropiadas sobre asignaciones presupuestarias. Así mismo, la información presupuestaria publicada es demasiado general y no refleja todas las actividades fiscales. Los informes periódicos contienen principalmente información sobre la administración central. La información presupuestaria se declara en valores de caja, pero las autoridades han indicado su intención de pasar a los valores devengados. La fuerte descentralización del presupuesto no facilita ni la conciliación de los datos por encima de la línea ni la conciliación de las cifras por debajo de la línea.

B1.12 Los informes de las empresas públicas. La Oficina de Contabilidad del gobierno recibe los estados financieros de los gobiernos subnacionales. Dichos estados contienen información sobre los valores devengados y sobre las transacciones de caja. Además, las empresas públicas están legalmente obligadas a publicar sus auditorías financieras, pero no están haciéndolo. Parte del problema reside en la falta de una definición legal del concepto de empresa pública. Por ejemplo, las empresas del Fondo de Solidaridad son autónomas y están sujetas a la Ley de Empresas. En consecuencia, se clasifican como empresas privadas más bien que como empresas públicas. La falta de una definición legal del concepto de empresa pública también se traduce en una superposición de jurisdicciones. Por ejemplo, las empresas de electricidad del Fondo de Solidaridad, debido a su situación de empresas cuasi públicas/cuasi privadas, están sujetas a cinco diferentes tipos de control, a saber, controles (1) de su auditoría interna, (2) de la Contraloría, (3) de la Superintendencia de Empresas, (4) de los auditores externos privados (internacionales) y (5) del llamado Comisario, cuyas funciones no son bien conocidas.

Página en blanco a propósito

Anexo C

Principales cuestiones presupuestarias en los programas sociales prioritarios

El marco institucional y las restricciones presupuestarias

C1.1 A continuación se describe la organización de cinco programas sociales prioritarios,¹ con el fin de contribuir a explicar las debilidades del proceso presupuestario detalladas en el Anexo D.

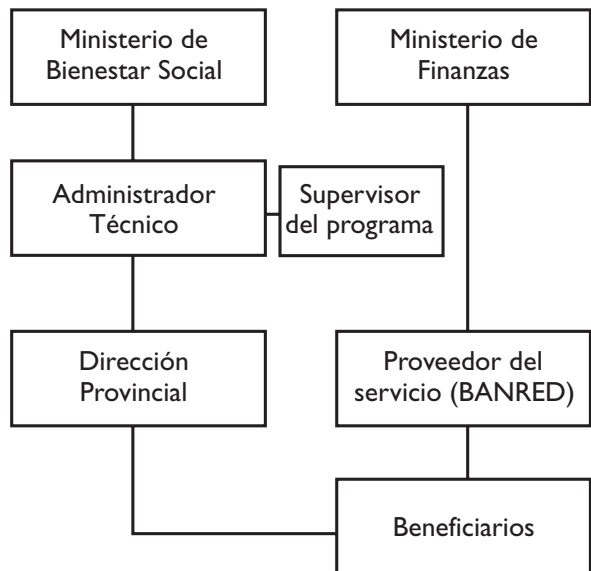
C1.2 **El Bono de Desarrollo Humano (BDH).** El Bono de Desarrollo Humano fue creado originalmente como Bono Solidario, a fines de 1997, en una escala más pequeña que la actual. Si bien el programa se inició en 1998 con un presupuesto de US\$57 millones, su presupuesto se incrementó luego de US\$151 millones en 2002 a US\$202 millones en 2004. El BDH es actualmente el principal programa social del Ecuador. El gobierno central tiene responsabilidad primaria por el programa y el número de beneficiarios se elevó en 40% en 2004, año en el que doce nuevas provincias pasaron gradualmente a formar parte del programa.

C1.3 **El BDH tiene una organización dual: por una parte, está bajo la autoridad de la Tesorería y, por la otra, cuenta con un administrador técnico.** La autoridad de la Tesorería se materializa en la responsabilidad del Ministerio de Economía y Finanzas de transferir estipendios en efectivo a los beneficiarios a través del sistema de bancos privados, BANRED. El administrador técnico es el Ministerio de Bienestar Social, encargado de las actividades de administración técnica, desarrollo, supervisión y control.

C1.4 **Esta dualidad de responsabilidades está introduciendo un precedente indeseable pues estimula conflictos y crea serias divisiones dentro de la estructura institucional del BDH.** La ley vigente designó al Ministerio de Bienestar Social como la única entidad responsable del funcionamiento de éste y otros programas conexos de subsidios. El Decreto 486-A del 7 de junio de 2000 fue emitido con el objeto de regular el funcionamiento de los programas de subsidios, sustituyendo a otras disposiciones legales, las cuales establecieron inicialmente que el MEF debía administrar los subsidios. Esta responsabilidad fue transferida posteriormente al Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM), dependiente del presidente de la República, y, finalmente, al Ministerio de Bienestar Social. La ley creó el Programa de Protección Social (PPS), adjudicándole, entre otras responsabilidades, la de administrar y transferir los subsidios focalizados para el desarrollo de proyectos de compensación social, dirigidos a los grupos de población más vulnerables. En la práctica, sin embargo, el MEF terminó encargándose de las funciones de tesorería y de gestión financiera, transgrediendo así el mandato legal, dejando las funciones de gestión técnica a los 39 funcionarios del PPS. En la actualidad, el MEF transfiere los recursos a los beneficiarios y tiene atribuciones para detener el flujo de dichos recursos sin que para ello se requiera ni

1. Este anexo fue preparado por Jorge Shepherd.

Gráfico AC I: Organización del BDH operando en 14 provincias



Fuente: Programa de Protección Social (PPS).

la discusión con el PPS (ni su consentimiento técnico previo). El BDH no cuenta con un comité de planificación que reúna y consulte a las mujeres campesinas y a otros beneficiarios claves. Esa tarea es realizada más bien por el PPS, en coordinación con los especialistas del Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de Programas Sociales (SELBEN), con el fin de verificar el número efectivo de beneficiarios en comparación con el número proyectado.

C1.5 Un importante defecto de organización es que la ley que fundó el programa no reconoce al BDH como unidad ejecutora² y, en consecuencia, el financiamiento es canalizado por el MEF, ya sea a través del Ministerio de Bienestar Social o directamente al proveedor del servicio (BANRED). Generalmente, el Ministerio de Bienestar Social recibe los fondos transferidos por la Tesorería para propósitos administrativos, y luego los retiene. Hubo serias demoras en el funcionamiento del programa. Estas se tornaron críticas durante su ejecución en doce provincias, cuando la Tesorería transfirió los recursos presupuestarios planificados en el tercer trimestre de 2003, pero el Ministerio de Bienestar Social los retuvo durante 124 días, para luego liberarlos sólo

2. Una unidad ejecutora es una unidad oficial legalmente dotada de capacidad administrativa y autonomía, que reporta el uso de fondos del presupuesto público al Ministerio de Economía y Finanzas. Aun cuando el presupuesto de una unidad ejecutora forma parte del ministerio del que depende, dicho ministerio no podrá controlar ni intervenir en forma alguna en los fondos que fueron aprobados por el Congreso y transferidos con las fuentes de financiamiento al principio del ejercicio.

**Cuadro AC 1: Ejecución del presupuesto del BDH, por fuentes de financiamiento
(en millones de US\$)**

	Total	Tesorería	Fondo de Solidaridad	PMA	Otros
Presupuesto inicial	203,1	203,1	0,0	0,0	0,0
Presupuesto revisado	164,6	164,6	0,0	0,0	0,0
Ejecutado (<i>devengado</i>)	161,8	161,8	0,0	0,0	0,0
Ejecutado (caja)	161,8	161,8	0,0	1,0	0,0

Fuente: STFS.

parcialmente. En el Gráfico AC 1 el organigrama actual muestra la organización dual en la administración y provisión del subsidio a través de la red de bancos privados.

C1.6 El BDH ha sufrido recortes. Su presupuesto en 2003 fue aprobado originalmente por un monto de US\$203 millones, o sea el 0,8% del PIB. Según los informes, el BDH ha beneficiado a 1.043.826 madres, así como a 226.848 ancianos y 8.840 incapacitados que pertenecen al primer y segundo quintiles de la población, principalmente en las zonas rurales. La meta para 2003 era ayudar a 1.015.882 madres, a 244.234 ancianos y a 9.884 incapacitados. El BDH enfrentó importantes problemas de financiamiento en el segundo semestre de 2003. Su presupuesto se redujo un 20%, a US\$165 millones. Los recortes se atribuyeron a los cambios de autoridades en el Ministerio de Bienestar Social. Si se mide en función del presupuesto inicial aprobado, el BDH ejecutó el 80% del programa social en 2003 (Cuadro AC 1). El programa está enteramente financiado por la Tesorería.

C1.7 La supervisión y la administración del BDH adolecen de un importante problema. Sus gastos, como se señaló anteriormente, fueron reembolsados tarde por la Tesorería y luego retenidos por el Ministerio de Bienestar Social. Esto hizo que el administrador técnico (el PPS) y las universidades no fueran pagados por un período más prolongado y paralizó las tareas de supervisión regular para la Segunda Fase. Las evidencias muestran que la Tesorería tardó dos meses para transferir alrededor de US\$1,0 millón al programa y, posteriormente, cinco meses más tarde, a mediados de marzo de 2004, el Ministerio de Bienestar Social liberó sólo una tercera parte de esa suma. Actualmente no se sabe a ciencia cierta ni qué porción de las dos terceras partes restantes serán entregadas por el Ministerio de Bienestar Social ni cuándo se hará dicha entrega. Esto pone en peligro la planificación del programa.

C1.8 El Plan Ampliado de Inmunizaciones (PAI). Desde 1989, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) ha hecho posible que el PAI realice compras de vacunas y otros insumos a través de un fondo rotatorio creado por la OPS con el fin de ayudar a los países de la región a erradicar, de una manera más eficiente, la poliomielitis, el sarampión, la tuberculosis y otras enfermedades graves que afectan a los niños. La OPS ayuda a facilitar la adecuada planificación del programa pagando por adelantado la compra de vacunas y obteniendo reembolsos posteriores del gobierno. A pesar de la eficacia y la importancia de la labor de la OPS, es obvio, sin embargo, que el MEF no ha cumplido su parte, con el reembolso para la OPS, en forma oportuna, de los gastos de compra y distribución. El Cuadro 3.12 muestra que el MEF tomó, en promedio, más de tres meses para rembolsar dichas compras a la OPS.

C1.9 El PAI es uno de los mejores y más eficientes programas sociales, pero todavía no está protegido por la ley. Las operaciones del programa se rigen por la Ley de Inmunizaciones del Ministerio de Salud Pública y tienen por objeto asegurar una adecuada provisión y programa-

ción de inmunizaciones primarias (campañas de inmunización). Institucionalmente, el programa continúa corriendo el riesgo de intervención indebida, ya que está financiado enteramente por la Tesorería. El financiamiento oficial está consagrado en la Constitución, la cual establece que los ecuatorianos tienen derecho al libre acceso a servicios primarios de vacunación. No obstante, a pesar de este mandato constitucional, el PAI no fue instituido como una unidad ejecutora que pueda proteger su presupuesto aprobado respecto de futuras reducciones. En 2004, el presupuesto aprobado se recortó por primera vez, habiendo sido reducido a la mitad, con el compromiso de que el FEIREP proporcionaría la otra mitad del financiamiento. Este arreglo aún no ha sido sancionado por escrito ni por el FEIREP ni por el gobierno central.

C1.10 El PAI es otro buen ejemplo de formulación, planificación y supervisión en que participan las comunidades locales. La formulación y programación de campañas de inmunización (campañas nacionales de información sobre los programas regulares o extraordinarios de vacunación respaldados principalmente por el gobierno) se preparan de acuerdo con las necesidades básicas de la población, detectadas en las estadísticas sobre prevalencia e incidencia recopiladas a través de diversas encuestas locales. Las vacunaciones se planifican anticipadamente y son realizadas desde las Direcciones Provinciales del Ministerio, pasando por las Áreas de Salud, hasta los 1.743 hospitales de todo el país. Los hospitales incluyen centros y subcentros de salud, puestos de salud y proveedores que pertenecen a la red del Hospital Materno Infantil. También existen las Brigadas de Inmunización, conformadas por grupos de personal de la salud que proveen servicios en la región amazónica y en otras zonas alejadas del país. El Ministerio de Salud Pública creó una oficina de administración técnica con el objeto de dirigir las actividades de formulación, planificación y supervisión, en coordinación con los proveedores locales de salud y con las organizaciones comunales. Existe una activa participación de las comunidades locales en la planificación y en la implementación de los esfuerzos a través de los comités cantonales, los comités de seguimiento y las brigadas de inmunización, organismos a los cuales se les reconoce como actores claves en el mejoramiento y el seguimiento de los servicios provistos por el PAI. De hecho, éste es reconocido como uno de los programas sociales más exitosos, pues contribuyó a reducir la pobreza extrema al haber erradicado la poliomielitis (hace doce años) y el sarampión (hace seis años).

C1.11 No se han identificado problemas operativos importantes dentro de los intermediarios y los proveedores de los servicios. Los problemas relacionados con salarios impagos en los últimos meses no han conducido a perturbaciones en el servicio. En la actualidad, 176 de las 220 municipalidades participan en la provisión de servicios de vacunación y se espera que todas las muni-

Cuadro AC 2: Ejecución presupuestaria en el PAI, por fuentes de financiamiento (en millones de US\$)

	Total	Tesorería	Fondo de Solidaridad	PMA	Otras
Presupuesto inicial	10,0	10,0	0,0	0,0	0,0
Presupuesto revisado	9,0	9,0	0,0	0,0	0,0
Ejecutado (devengado)	9,1	9,1	0,0	0,0	0,0
Ejecutado (caja)	9,1	9,1	0,0	0,0	0,0

Nota: Devengado es el presupuesto ejecutado. Es la suma de los compromisos presupuestarios reconocidos por la Tesorería y respaldados por la documentación que certifica la prestación del servicio.

Fuente: STFS.

Gráfico AC 2: Organización del PAI operando en todo el país

Fuente: Ministerio de Salud.

cipalidades participarán en la campaña nacional del año que viene. En la verificación de la provisión de los servicios intervienen numerosos organismos bilaterales y organizaciones no gubernamentales. Entre ellos figuran la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y Médicos sin Fronteras, cada organización trabajando en una región diferente. En otras áreas, tales como el desarrollo tecnológico y la capacitación, también ha habido un enorme apoyo prestado por programas de cooperación internacional y donantes privados. Entre éstos figuran el gobierno de Luxemburgo, la OPS, UNICEF, PetroEcuador y empresas multinacionales como los laboratorios Glaxo Smith Kline.

C1.12 El PAI funciona bien, pero está sustentado por recursos extrapresupuestarios. El presupuesto inicial del PAI, aprobado por el Congreso para 2003, fue de US\$10 millones, pero fue recortado a US\$9 millones (Cuadro AC 2). Según los funcionarios del programa, sin embargo, el presupuesto real fue de US\$13 millones, con la diferencia financiada con recursos extrapresupuestarios de fuentes distintas de la Tesorería. En la medida en que el PAI –como la mayoría de los programas sociales– está financiado por la Tesorería, esto hace que sus operaciones sean vulnerables a las variaciones en los ingresos tributarios proyectados y a la presión de los otros pagos urgentes de la Tesorería. Sin embargo, con el fin de evitar demoras en la compra de vacunas, el PAI celebró un acuerdo con la OPS. Esta organización internacional estableció un fondo rotatorio disponible a todos los países de la región, para realizar pagos adelantados a los proveedores y así asegurar la oportuna provisión de las vacunas para las zonas en situación de riesgo. Esto ha contribuido significativamente a la planificación de las vacunaciones y ha ahorrado valioso tiempo, considerando que se requiere un promedio de 50 a 73 días para procesar las órdenes de compra a través de la burocracia de la OPS y luego para embarcar las vacunas y para que pasen por la aduana.

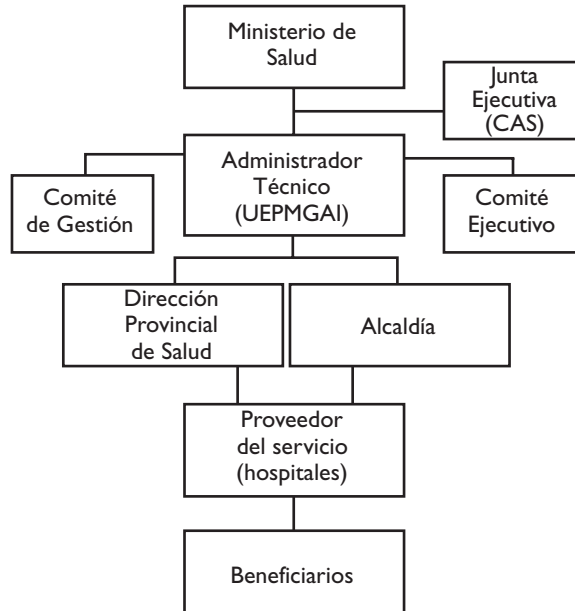
C1.13 El principal problema del PAI reside en el financiamiento de los gastos operativos a los proveedores de servicios. En ese sentido, la Tesorería ha transferido los recursos al programa, pero con frecuencia el Ministerio de Salud Pública retiene los recursos por razones desconocidas. En las entrevistas se planteó que el Ministerio le debe al PAI alrededor de US\$2 millones de los US\$11,1 millones que debió haberle transferido, incluidos los pagos vencidos del año anterior, transferidos por la Tesorería al programa. No obstante, a pesar de este problema, la ejecución presupuestaria generalmente ha sido alta, alcanzando al 9% del presupuesto inicial aprobado y al 10% del presupuesto revisado.

C1.14 Otro problema detectado en la ejecución presupuestaria del PAI es el hecho de que el financiamiento externo y otras formas de asistencia técnica y financiera están excluidas del proceso presupuestario. Además de los US\$9,1 millones que la Tesorería transfirió a través del Ministerio de Salud, hubo recursos extrapresupuestarios por un monto de US\$2,9 millones, es decir, un 32% más de lo asignado originalmente al presupuesto del programa. Estos son fondos donados por la cooperación oficial de Luxemburgo (US\$2,7 millones) y consisten en cámaras frigoríficas y otros equipos necesarios para asegurar la cadena frigorífica para una adecuada provisión de vacunas, especialmente en las zonas más alejadas del país. Otras donaciones incluyeron las de la OPS, las de UNICEF, las de PetroEcuador y las del proveedor de vacunas Glaxo Smith Kline.

C1.15 Sin embargo, el PAI logró alcanzar a casi el 90% de la población objetivo en todo el país en 2003. Se proveyeron un total de 5,1 millones de vacunas a niños menores de un año, niños en edad escolar y mujeres de 10 a 49 años. Se administraron las siguientes vacunas: 355.000 dosis contra el bacilo de Calmette-Guérin (BCG); 552.349 triples dosis contra la difteria, el tétanos y la poliomielitis; 657.110 pentavalentes (una vacuna que inmuniza contra la difteria, el tétanos, la tos ferina, la influenza tipo B y la hepatitis B); 1.382.750 dosis contra la poliomielitis solamente; 90.558 dosis contra la hepatitis B solamente; 295.201 dosis contra el sarampión; 518.332 dosis contra la difteria y el tétanos para niños, y 1.085.912 dosis contra la difteria y el tétanos para mujeres y 157.882 dosis contra la fiebre amarilla. La meta para 2003 era administrar 5.264.991 vacunas a los beneficiarios. El comité de seguimiento y las ONG han realizado una evaluación de los beneficiarios.

C1.16 El programa de maternidad gratuita y atención a la infancia (Ley de Maternidad Gratuita). El programa Ley de Maternidad Gratuita (LMG) provee servicios de salud a las mujeres embarazadas y niños de menos de cinco años y servicios de salud preventiva para las mujeres, tales como las pruebas de cáncer, de VIH y de otras enfermedades infecciosas de las mujeres y los niños. Este es el único servicio social administrado mediante unidades ejecutoras y en forma autónoma. Es decir, posee su propia organización ejecutiva, y su financiamiento se deposita directamente en una cuenta especial en el Banco Central del Ecuador, sin interferencia alguna del Ministerio de Salud.

C1.17 El programa tiene una organización con amplia participación popular que involucra a las instituciones oficiales claves y a los grupos de interés relevantes. Existe una junta ejecutiva (Comité de Apoyo y Seguimiento) presidida por la Primera Dama, como jefa del Instituto Nacional del Niño y la Familia, y que incluye, entre otros, al Ministro de Salud Pública, al Director Ejecutivo del Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU) y al presidente de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME). La junta designa al administrador técnico, al comité ejecutivo y a los comités locales de gestión y seguimiento. La administración técnica reside en la Unidad Ejecutora del Programa de Maternidad Gratuita y de Atención a la Infancia (UEPMGAI), creada a mediados de 2002 con el objeto de proporcionar servicios técnicos, financieros, de supervisión y

Gráfico AC 3: Organización del programa LMG operando en 40 municipios

Fuente: Programa de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia (LMG).

de capacitación a los proveedores de servicios sociales de todo el país. El Comité Ejecutivo incluye representantes de otros organismos locales e internacionales. Por último, los Comités de Gestión y Seguimiento Local están integrados por representantes de los intermediarios y proveedores de salud, las mujeres, las organizaciones indígenas y los gobiernos locales. Los proveedores de servicios son todos los hospitales que pertenecen al Ministerio de Salud Pública y al sistema del programa LMG (Gráfico AC 3).

C1.18 En 2003, el programa LMG alcanzó un coeficiente de cobertura del 1,0% de la población de mujeres y niños menores de un año dentro de 40 de las 220 municipalidades que participaron en un programa piloto de atención materno-infantil. A diferencia de otros programas sociales, el LMG puede, en virtud de su carta constitutiva, involucrar a las municipalidades y a otras organizaciones locales en el desarrollo y en la provisión de los servicios. El Fondo de Solidaridad proporciona la mayor parte del financiamiento del programa, pero los arreglos financieros con este organismo están sujetos a revisión y renovación anuales. Según los datos del programa LMG, en las zonas rurales, la atención materna amplió significativamente su cobertura en 2003: se les administró al 90% de las mujeres embarazadas la prueba de parto (tanto la primera como las subsiguientes) e, inclusive, tres de cada cinco mujeres embarazadas recibieron servicios de atención odontológica. Sin embargo, sólo un número muy reducido de mujeres embarazadas recibieron pruebas de VIH y exámenes para la detección de enfermedades transmitidas sexualmente.

C1.19 El programa LMG fue creado por ley y está respaldado por una amplia estructura de poderosas organizaciones de mujeres y de indígenas, lo que le confiere la capacidad no

Cuadro AC 3: Ejecución presupuestaria del programa LMG, por fuentes de financiamiento (en millones de US\$)

	Total	Tesorería	Fondo de Solidaridad	PMA	Otras
Presupuesto inicial	19,9	4,8	15,1	0,0	0,0
Presupuesto revisado	25,5	10,4	15,1	0,0	0,0
Ejecutado (<i>devengado</i>)	23,9	8,9	15,0	0,0	0,0
Ejecutado (caja)	22,1	7,1	15,0	0,0	0,0

Fuente: STFS.

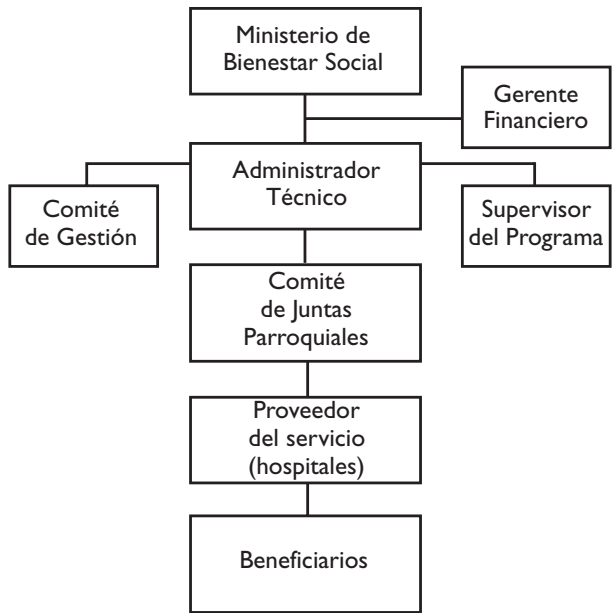
solo de proteger y ejecutar el presupuesto planificado inicialmente, sino también de recobrar grandes cantidades de fondos vencidos no pagados en la vigencia anterior. Como consecuencia de esto, en 2003 el programa pudo recaudar un 2% más de los recursos presupuestarios planificados inicialmente, ya que el financiamiento de Tesorería se duplicó, alcanzando a US\$10,4 millones, en comparación con US\$4,8 millones. En 2003, el programa LMG declaró una ejecución presupuestaria del 12%, medida en función del presupuesto inicial aprobado de US\$19,9 millones. La ejecución presupuestaria del programa decreció al 9% si se mide en función del presupuesto incrementado revisado de US\$25,5 millones (Cuadro AC 3). Este es el único programa social cuyo presupuesto inicial creció (y en forma considerable), mientras que en su mayoría, los presupuestos codificados de otros programas decrecieron.

C1.20 El programa LMG está financiado principalmente por el Fondo de Solidaridad (50%) y por ingresos tributarios preasignados (41%). El Fondo de Solidaridad provee un monto fijo todos los años (US\$15,1 millones), mientras que los fondos preasignados representan el 3% del impuesto a los consumos especiales. Como se señaló, el programa funciona como una unidad ejecutora dentro del Ministerio de Salud Pública. Esto le proporciona la ventaja de obtener todos los recursos presupuestarios depositados directamente por la Tesorería y por el Fondo de Solidaridad en una cuenta especial en el Banco Central del Ecuador. En principio, esto impide que el Ministerio de Salud Pública utilice estos recursos para otros fines. Una vez que los fondos están depositados en la cuenta principal del programa, son transferidos por el programa, de acuerdo con sus propios lineamientos y sus propios controles de evaluación, a las cuentas bancarias individuales de los proveedores de servicios dentro de las provincias, pero a través de los intermediarios del programa (el comité de gestión).

C1.21 Programa de Alimentación para el Desarrollo Comunitario (PRADEC). El PRADEC, un programa social reformado con una visión empresarial, provee servicios de seguridad alimentaria para niños de dos a seis años, para los discapacitados y para los ancianos. Además, provee asistencia técnica para el desarrollo de actividades productivas que puedan mejorar los ingresos y el consumo de los hogares campesinos. El PRADEC ha sido objeto de un importante cambio de organización, comenzando por la reformulación de sus estrategias de administración y seguimiento por medio de una participación comunitaria más vigorosa y un uso más eficiente de los recursos financieros. En comparación con años anteriores, actualmente se realiza un seguimiento más estrecho de las actividades de supervisión y evaluación del programa.

C1.22 Como el PAI, el PRADEC realiza su gestión financiera y sus compras de alimentos a través de un acuerdo celebrado con un organismo de cooperación internacional. En este caso, se trata del Programa Mundial de Alimentos (PMA) de las Naciones Unidas, organismo que posee valiosa experiencia en la gestión financiera y en la provisión de los alimentos del PRADEC

Gráfico AC 4: Organización del PRADEC operando en 443 juntas parroquiales

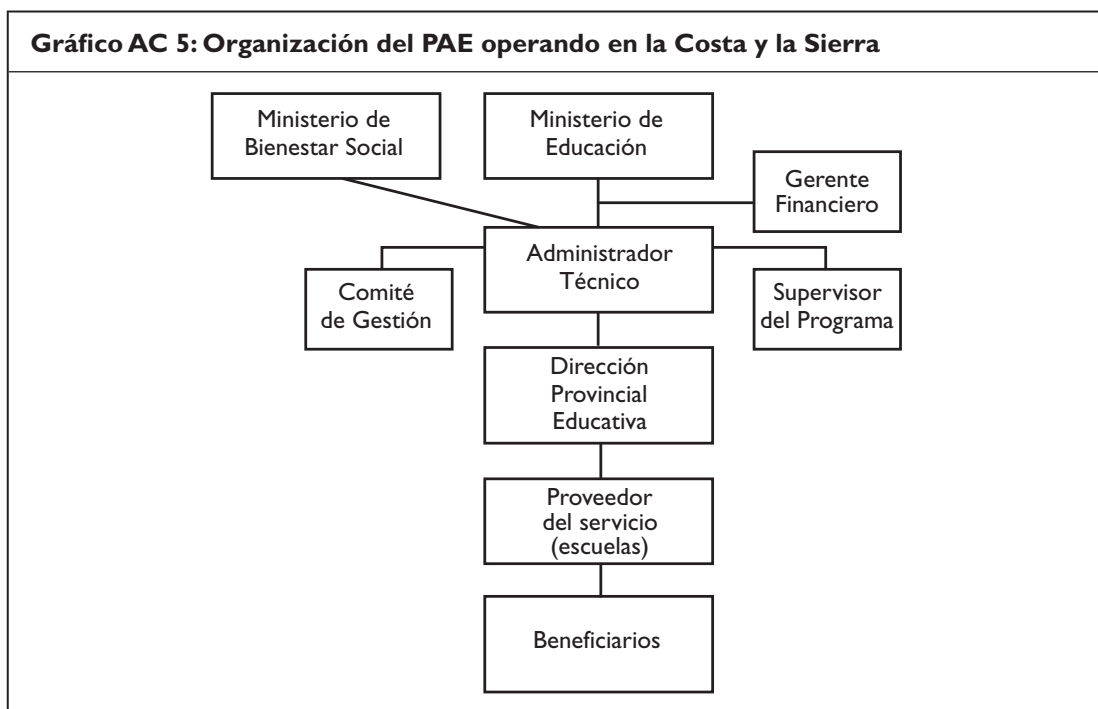


Fuente: Programa de Alimentación para el Desarrollo Comunitario (PRADEC).

y conexiones con los proveedores multinacionales de alimentos. El gerente financiero acuerda con la Tesorería los arreglos financieros y el comprador accede a adelantar las compras de alimentos y luego ser reembolsado por el gobierno del Ecuador. Esto facilita una mejor planificación y contribuye a evitar interrupciones mayores en períodos de restricción de liquidez para la Tesorería. Otra razón del desempeño del PRADEC es la modernización de su organización interna y la activa participación de las comunidades locales. Los proveedores de servicios son los comedores comunitarios, facilitados por el Ministerio de Bienestar Social en coordinación con los comités parroquiales y las comunidades locales. Prácticamente no hay intermediarios, porque las entregas de alimentos se realizan directamente por el gerente financiero a través de una cadena de distribuidores regulada por normas internas y son ejecutadas por el administrador técnico del programa (Gráfico AC 4).

C1.23 En 2003, el PRADEC sufrió un fuerte recorte presupuestario. La Tesorería, su única fuente financiera, redujo su financiamiento como consecuencia de los conflictos emergentes sobre los informes de gasto. Como consecuencia de ello, la ejecución presupuestaria fue del 57%, cuando se mide en función del presupuesto inicial aprobado, y del 90%, cuando se mide en función del presupuesto codificado (Cuadro AC 4). El programa, sin embargo, progresó rápidamente al evolucionar positivamente el papel de los comités parroquiales por medio de mejoras en las funciones de supervisión y de control a través de un sistema de inspectores. A pesar de la reducción del presupuesto, el programa logró cumplir las metas en materia de servicio dentro del primer y segundo quintiles de la población, y los suministros alimenticios fueron comprados y entregados en forma oportuna.

C1.24 El Programa de Alimentación Escolar (PAE). De manera similar al PRADEC y al PANN, el PAE forma parte del Sistema Integrado de Alimentación y Nutrición (SIAN). Es el se-

Gráfico AC 5: Organización del PAE operando en la Costa y la Sierra

Fuente: Programa de Alimentación Escolar (PAE).

gundo programa social del Ecuador. Durante 2003 proveyó servicios de almuerzos, por 120 días, a cerca de 520.000 niños entre cinco y catorce años en la región de la Sierra. En la región de la Costa se proveyeron servicios de almuerzo a 751.710 estudiantes y de desayuno a 371.821 estudiantes, por 40 días cada uno. Para 2003, la meta era proveer servicios de almuerzo a 1.450.000 niños durante un mínimo de 160 días. A lo largo de los años, el PAE ha resultado ser el más ambicioso de todos los programas alimentarios del Ecuador, destinado a proveer desayuno y almuerzo a niños en edad escolar por un período de 160 días en la Costa y la Sierra. Este programa es mucho más grande que en otros países, ya que en la mayoría de los países sólo se provee el desayuno (como es el caso del Programa del Vaso de Leche en el Perú). Teniendo en cuenta la meta arriba mencionada, el presupuesto se incrementó de US\$17,5 millones en 2001 a US\$30,7 millones en 2003. Sin embargo, el presupuesto no está protegido contra posibles reducciones de recursos por parte del gobierno central, del Fondo de Solidaridad o de otras fuentes.

C1.25 La estructura de organización está encuadrada dentro de un Ministerio de Educación frágil. Aunque la cobertura de este programa está volviéndose ambiciosa, la organización está, como cuestión de hecho, enfrentando crecientes desafíos de absorción y de fortalecimiento institucional. El administrador técnico del programa no puede programar y evaluar adecuadamente los servicios porque el sector de la educación enfrenta enormes problemas institucionales y los servicios del PAE se han politizado al nivel local. Para impedir problemas de ejecución presupuestaria, el programa ha acordado que la función de gestión financiera se realice a través de un consorcio independiente, constituido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Programa Mundial de Alimentos.

Cuadro AC 4: La ejecución presupuestaria del PRADEC, por fuentes de financiamiento (en millones de US\$)

	Total	Tesorería	Fondo de Solidaridad	PMA	Otras
Presupuesto inicial	12,2	12,2	0,0	0,0	0,0
Presupuesto revisado	10,0	10,0	0,0	0,0	0,0
Ejecutado (<i>devengado</i>)	7,0	7,0	0,0	0,0	0,0
Ejecutado (caja)	7,0	7,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: STFS.

C1.26 Como el programa no se ejecuta a través de una unidad ejecutora, su dependencia con respecto a las transferencias del Fondo de Solidaridad afectan negativamente la calidad del gasto social. En 2003, más de la mitad del financiamiento no se transfirió porque el segundo socio del programa, el Fondo de Solidaridad, no cumplió con el financiamiento acordado. De hecho, entre todos los programas sociales prioritarios, el PAE experimentó el recorte presupuestario más grande en 2003.

C1.27 La falta de un acuerdo institucional formal (particularmente, con el Fondo de Solidaridad) que permita la ejecución continua del presupuesto y el establecimiento de los arreglos financieros apropiados constituye un problema importante. En 2003, el Congreso aprobó un presupuesto inicial de US\$30,7 millones, más de la mitad de los cuales estaría financiada por la Tesorería. Posteriormente, sin embargo, el presupuesto sufrió un recorte del 45%, porque el principal socio del programa, el Fondo de Solidaridad, no transfirió los US\$12 millones que aportó el año anterior (Cuadro AC 5). El Fondo de Solidaridad alega que el programa ni justificó los gastos trimestrales ni informó sobre ellos. Las autoridades del programa sostienen lo contrario. Así mismo, el PMA de las Naciones Unidas redujo su compromiso en el presupuesto aprobado en una tercera parte, a sólo US\$1,0 millón. Este organismo internacional alega que el MEF no cumplió su obligación de reembolsar al organismo de las Naciones Unidas la compra de alimentos en forma oportuna. En la actualidad, se requiere un promedio de 172 días para que la Tesorería reembolse estas compras al PMA y la primera transferencia del año 2003 se realizó en julio de dicho año.

C1.28 El PAE también adolece de un severo problema de falta focalización en favor de los pobres. En 2003, entre todos los programas que pertenecen al SIAN, el PAE mostró el peor coeficiente de focalización en los quintiles 1 y 2. Mientras que el PANN y el PRADEC alcanzaron al 67% y al 100% de sus presuntos beneficiarios, el PAE apenas alcanzó al 60%. En consecuencia, el programa no alcanzó a cerca de la mitad de los presuntos beneficiarios.

C1.29 La deficiente focalización también se ve agravada por una inadecuada selección de sus principales beneficiarios. De acuerdo con los estudios realizados por el SIAN, el impacto nu-

Cuadro AC 5: Ejecución presupuestaria del PAE, por fuentes de financiamiento (en millones de US\$)

	Total	Tesorería	Fondo de Solidaridad	PMA	Otras
Presupuesto inicial	30,7	16,0	12,0	2,7	0,0
Presupuesto revisado	17,0	16,0	0,0	1,0	0,0
Ejecutado (<i>devengado</i>)	14,2	13,2	0,0	1,0	0,0
Ejecutado (caja)	15,2	14,2	0,0	1,0	0,0

Fuente: STFS.

tricional del programa sobre sus presuntos beneficiarios, niños de 6 a 15 años, es casi nulo, y esto explica por qué el SIAN está desplazando gradualmente los recursos de ayuda alimenticia hacia los niños menores de cinco años, entre los cuales las tasas de desnutrición son mayores y las necesidades más urgentes.

C1.30 Otras cuestiones son la lentitud de las justificaciones³ al MEF y las demoras burocráticas en los pagos. Como se señaló, la gestión financiera del programa es llevada a cabo por el PNUD y el PMA, entidades que también subcontratan y adquieren los suministros alimentarios. Estos organismos internacionales pagan por adelantado los alimentos a los proveedores y luego son reembolsados por el Ministerio de Bienestar Social. En vista de las demoras en las transferencias del MEF, este método ha resultado muy útil y, además, permite que el programa funcione con transparencia.

3. Las justificaciones son las explicaciones documentadas sobre el uso dado a los fondos públicos transferidos por la Tesorería a los programas sociales, requeridas para justificar el siguiente pago.

Anexo D

Marco presupuestario de la descentralización en Ecuador

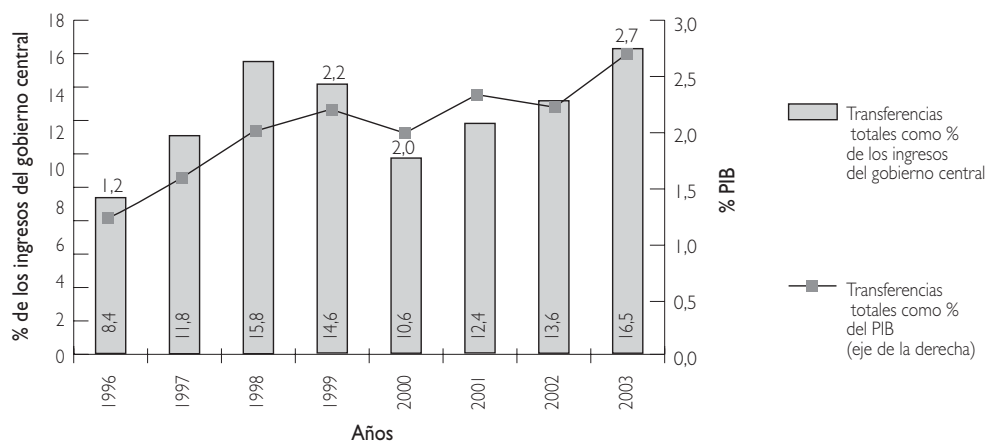
D1.1 Desde 1997, Ecuador ha evolucionado hacia un Estado que, siendo unitario, es cada vez más descentralizado.¹ Después de repetidos fracasos en los años precedentes, el gobierno subnacional logró acceso a ingresos tributarios y petroleros adicionales. La pieza central de este compromiso fiscal es la “Ley del Quince por Ciento”, que transfiere una porción de los ingresos del gobierno central a las municipalidades y a los consejos provinciales mediante un acuerdo de participación en los ingresos. A consecuencia de la implementación de esta ley, se ha incrementado significativamente el monto de las 17 transferencias intergubernamentales: mientras que en 1996 las transferencias representaban el 1,2% del producto interno bruto (PIB), dicha participación aumentó al 2,7% en 2003,² y, en términos del ingreso corriente del gobierno central, la participación se incrementó del 8,4% en 1996 al 16,5% en 2003 (Gráfico AD 1). Desde una perspectiva internacional, esto representa un grado bastante avanzado de descentralización fiscal. Similares grados de transferencias se utilizan, por ejemplo, en Bolivia y en Venezuela.³ En términos de su profundidad y su velocidad, en los años recientes, el proceso de descentralización en el Ecuador ha avanzado significativamente, por lo menos por el lado de los ingresos.

D1.2 La descentralización ha sido mucho menos pronunciada en el lado del gasto. Con unas pocas excepciones, la transferencia de responsabilidades en los sectores de la salud, la educación y los caminos no se produce ni en gran escala ni de manera consistente y sólo unas pocas municipalidades han asumido nuevas responsabilidades en esos sectores. Con el fin de quebrar esta inercia, durante 2001 y 2002 se llevó a cabo un proceso de negociación en gran escala con el objeto de transferir responsabilidades de gasto en los sectores del medio ambiente, la agricultura, los caminos y el turismo. Sin embargo, este intento también se paralizó. Aunque se suscribieron varios

1. Este anexo fue preparado por Jonas Frank.

2. Este monto es todavía muy inferior al 6% que el gobierno federal argentino pone a disposición de las provincias. Sin embargo, en el caso argentino, las provincias son responsables por los servicios de salud y educación, y los problemas fiscales que Argentina experimentó como consecuencia de una deficiente organización intergubernamental hablan por sí solos.

3. Tanto Bolivia como Venezuela también transfieren aproximadamente el 20% de los ingresos del gobierno central a los gobiernos subnacionales. Esto, sin embargo, no constituye un grado de descentralización fiscal comparable al de Colombia, país que transfiere alrededor del 45% de los ingresos del gobierno central a los gobiernos departamentales y municipales. Sin embargo, el Ecuador está mucho más avanzado que la mayoría de los países centroamericanos, en los cuales la participación de las transferencias generalmente no excede el 5%. Durante los años ochenta y a principios de los noventa, el Ecuador transfirió a los niveles subnacionales aproximadamente el 9% del ingreso corriente.

Gráfico AD I: Transferencias intergubernamentales, 1996-2003

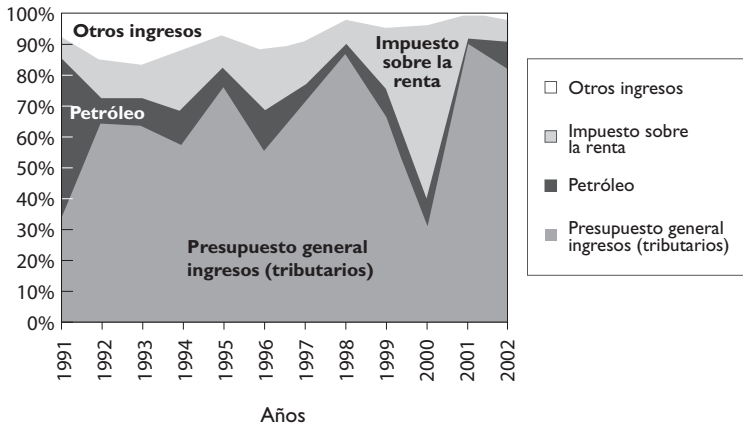
Fuente: Cálculos del autor con base en información provista por el MEF (2003) y el Banco Central (2003).

acuerdos entre los ministerios del gobierno central, los consejos provinciales y las municipalidades,⁴ ellos no se aplicaron en la práctica. En la actualidad, el gasto sigue tan centralizado como en los años setenta, cuando el auge del petróleo condujo a un crecimiento sin paralelo del sector público. Hasta ahora, la descentralización de los gastos no se ha realizado de acuerdo con las expectativas.

D1.3 Sin embargo, este particular tipo de descentralización ha tenido un costo que recién está comenzando a surgir y a tornarse plenamente aparente. El súbito incremento de las transferencias de los ingresos no estuvo seguido de una transferencia equivalente de las responsabilidades de gasto. Las municipalidades y los consejos provinciales –así como otras asociaciones, AME y el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE), respectivamente– repetida y expresamente se han negado a vincular los ingresos transferidos a la explícita adopción de nuevas responsabilidades de gasto y, hasta ahora, el gobierno central no ha podido convencer a los políticos locales de la necesidad de revisar el marco fiscal con el fin de recobrar la flexibilidad presupuestaria, una condición necesaria para sostener la dolarización.

D1.4 Esto ha añadido tensiones adicionales al manejo fiscal del gobierno nacional. Como se señaló anteriormente, nunca antes se habían realizado transferencias tan altas en términos del PIB ni nunca antes se había transferido a los gobiernos subnacionales una proporción más alta de los ingresos del gobierno central que en 2003. En el mediano y en el largo plazo, esto implica que existe un severo problema de sostenibilidad para el nivel nacional: mientras el crecimiento promedio del PIB real fue del 1,8% en 1996-2003 y los ingresos del gobierno central crecieron un promedio del 3,4%, durante el mismo período el incremento de las transferencias fue del 14%, sin que, a cambio de ellas, los gobiernos subnacionales asumieran nuevas responsabilidades. En otras palabras, las transferencias intergubernamentales han crecido en forma más que proporcional al crecimiento de

4. Participaron en este proceso 140 de las 220 municipalidades y la totalidad de los 22 consejos provinciales.

Gráfico AD 2: Fuentes de ingresos para las transferencias a los gobiernos subnacionales, 1991-2002 (porcentajes)

Nota: "Otros ingresos" incluye transferencias de los organismos del gobierno central (de la Contraloría, entre otros), las cuales son hechas separada y directamente por diferentes organismos. Los beneficiarios de los fondos preasignados obtienen una parte del impuesto sobre los automotores, una parte del superávit de las empresas públicas, una parte de los impuestos sobre la importación y una parte de los impuestos sobre las operaciones internas de crédito. El ingreso (tributario) del presupuesto general incluye una participación en el ingreso petrolero que está prescrita por la Ley del Quince por Ciento (desde 1997).

Fuente: Cálculos del autor con base en datos del Banco Ecuatoriano de Desarrollo (BEDE) (Sistema de Información Municipal (2001) e información (no publicada) provista por el Ministerio de Economía y Finanzas (los Acuerdos anuales, que definen las fuentes y los montos de las transferencias a los gobiernos subnacionales).

la economía y del ingreso tributario que el gobierno nacional pudo recaudar. Con el fin de cumplir con el monto de transferencias intergubernamentales, el gobierno central ha sacrificado la flexibilidad presupuestaria, por una parte, y la responsabilidad fiscal, por la otra.

D1.5 Algunos de los dilemas se originan en la forma en que se administran las transferencias. Una característica particular es la preasignación de los ingresos. Este tipo de gestión asume dos formas: (a) una, para las transferencias correspondientes a acuerdos generales de participación en los ingresos, que se aplican, entre otras, en virtud de la Ley del Quince por Ciento⁵ y (b) otra, para las transferencias que se alimentan de recursos públicos antes de que éstos se incorporen al presupuesto nacional ("asignaciones extrapresupuestarias"). Mientras el primer tipo de preasignación proporciona a los gobiernos subnacionales una forma transparente de financiamiento, la segunda es preocupante, ya que establece una suerte de propiedad discrecional sobre ciertas fuentes de ingresos. Así, los gobiernos subnacionales reciben ingresos preasignados provenientes, entre otras fuentes, del impuesto sobre la renta, de los ingresos petroleros, del impuesto sobre los au-

5. La creación del Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC) en 1990 representó el primer acuerdo de participación en los ingresos en el Ecuador, y de esta manera rompió con el pasado y la práctica de transferir fondos extrapresupuestarios.

Cuadro AD 1: Gasto corriente y gasto de capital de las municipalidades y de los consejos provinciales, 2003 (en miles de US\$)

Gasto total	1,102
Gasto corriente	621
Sueldos y salarios	169
Compras de bienes y servicios	352
Pago de intereses	3
Externos	3
Transferencias corrientes	97
Al IESS	10
A otro sector público	27
Al sector privado	60
Gasto de capital	480
Gasto de capital fijo	480
Otros	0

Fuente: MEF.

tomotores, del superávit de las empresas públicas, de los impuestos sobre la importación y de un impuesto sobre las operaciones internas de crédito.⁶ La preasignación extrapresupuestaria es una amenaza contra la flexibilidad presupuestaria y socava la transparencia.

D1.6 Si bien es negativa desde una perspectiva global, la preasignación resulta atractiva para los gobiernos subnacionales. No sólo protege el financiamiento en un entorno de competencia por los recursos escasos sino que, lo que es más importante, opera como una herramienta anticíclica de política de ingresos para las municipalidades y para los consejos provinciales. Los receptores de fondos preasignados generalmente los reciben en forma puntual, estable y predecible. Por contraste, los receptores de recursos no preasignados del presupuesto nacional sufren en particular en períodos de crisis económica. Estas tendencias se pusieron en evidencia en los años de crisis de 1999 y 2000, cuando las transferencias de recursos preasignados se mantuvieron estables y, por ende, su participación en el monto de las transferencias totales se incrementó significativamente (Gráfico AD 2). En un entorno económico volátil, como el que prevalece con frecuencia en el Ecuador, la preasignación desempeña una importante función estabilizadora para los gobiernos subnacionales, a pesar de su impacto negativo sobre las finanzas públicas nacionales.

D1.7 En consecuencia, históricamente, las preasignaciones han sido elevadas durante las crisis económicas. Esto ha conducido a un nivel ineficientemente alto de preasignaciones. La justificación es que los grupos sociales del Ecuador se vieron atrapados en un dilema: todos ellos podrían haber estado en mejor situación si hubieran renunciado unilateralmente a sus preasignaciones. Pero una renuncia unilateral habría beneficiado a todos los demás, un mecanismo de incentivo perverso que les impedía lograr resultados colectivos superiores. Los políticos locales y las diferentes provincias se vieron atrapados en este dilema.

D1.8 Si bien la reciente tendencia en materia de descentralización fiscal tuvo un costo para el gobierno central, a los niveles locales, el nivel del gasto ejecutado y la eficiencia en la pres-

6. Que se canaliza a través del FODESEC.

Cuadro AD 2: Prioridades del gasto de inversión subnacional, 2002

Servicio y sector	Monto de la inversión en millones de US\$	Como porcentaje de la inversión total
Planificación urbana y catastro	0,3	0,1
Terminales de autobuses	0,4	0,1
Mataderos	0,5	0,1
Cementerios	0,8	0,2
Desechos sólidos	1,7	0,3
Salud	3,1	0,5
Mercados	5,6	1,0
Obras comunitarias	10,0	1,7
Recreación	16,6	2,9
Educación	20,6	3,6
Agua potable	29,8	5,2
Alcantarillado	35,7	6,2
Calles y caminos	189,9	32,9
Otras obras públicas	261,9	45,4
	577,0	100,0

Fuente: Cálculos del autor con base en información provista por el MEF (2004).

tación de servicios se ha visto socavada desde, por lo menos, cuatro perspectivas. En primer lugar, el sistema de transferencias intergubernamentales establece un marco de incentivos fragmentado y contradictorio, que envía señales confusas a los gobiernos subnacionales. Las transferencias se basan en 17 diferentes cesiones de recursos. Cada una establece diferentes criterios para la distribución de los recursos (véase el Cuadro A3 en el Anexo), creando, de esta manera, una compleja red de normas y regulaciones para el uso de los fondos. Si bien no hay preasignaciones para gastos específicos –por ejemplo, para la salud y para la educación– existen múltiples reglas que norman su uso para los gastos corrientes y de inversión. La Ley del Quince por Ciento, por ejemplo, establece que por lo menos el 90% de esos recursos debe utilizarse para propósitos de inversión y hasta un 10% para los gastos corrientes. Sin embargo, en la práctica, los gastos corrientes constituyen una proporción mucho mayor de los presupuestos de los gobiernos municipales y provinciales: en 2003, aproximadamente el 56,4% de los gastos se destinó a sueldos y salarios y a bienes y servicios. Sólo el 43,6% se utilizó para fines de inversión (Cuadro AD 1). Sin embargo, tanto el seguimiento del uso de los recursos como las sanciones en caso de mal manejo continúan siendo procedimientos engorrosos. Además, las sanciones⁷ regularmente no se aplican.⁸

7. Cada año, la Contraloría General notifica (o alerta) a, aproximadamente, 150 de las 220 municipalidades en relación con prácticas inapropiadas en su gestión presupuestaria. La mayoría de ellas logran justificar ex post su gestión presupuestaria, pero un reducido número es objeto de procesos judiciales.

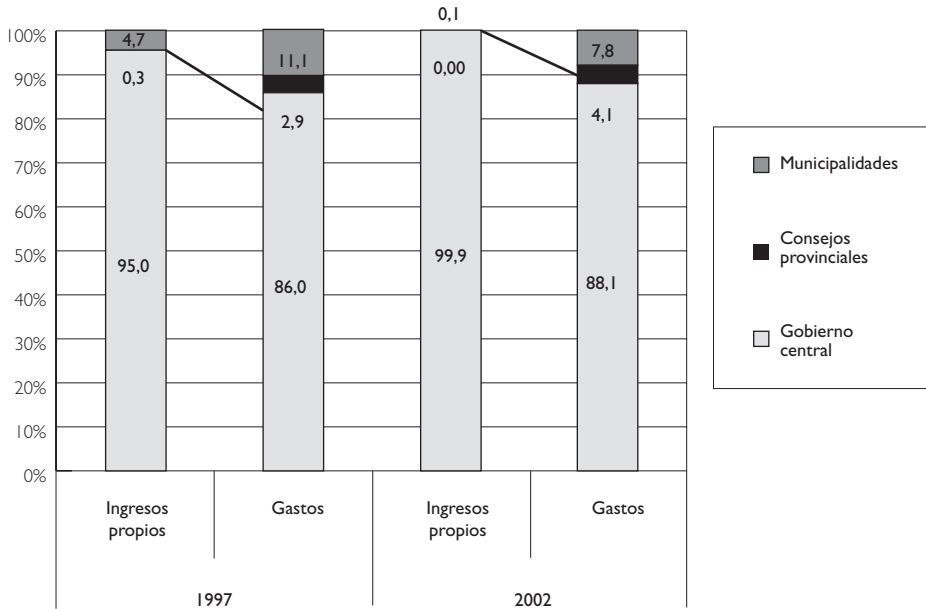
8. Sin embargo, siempre resulta difícil hacer el seguimiento de las clasificaciones entre gastos corrientes y gastos de capital. Además, la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control establece que las municipalidades, a solicitud del Ministerio de Economía y Finanzas, pueden enmendar sus clasificaciones presupuestarias, de manera que el gasto corriente se pueda clasificar como gasto de inversión, utilizando, por ejemplo, la categoría de “recursos humanos para inversión”.

D1.9 Las municipalidades y los consejos provinciales han aprovechado el hecho de que el sector subnacional no está suficientemente regulado. En un entorno en el que el nivel nacional no ha logrado transmitir a los gobiernos locales las señales apropiadas sobre cuáles son sus propias prioridades, aquéllos, naturalmente, han desarrollado sus propios patrones y prioridades en materia de gasto. La mayor parte de los gastos subnacionales se destina a la provisión de dos servicios: calles en las zonas urbanas y caminos en las zonas rurales (32,9%), así como un número no especificado de obras públicas (Cuadro AD 2). La importancia de estos dos sectores contrasta con aquellos que se financian sólo con una proporción menor de los presupuestos municipales. El Ecuador debe decidir si estos propósitos de gasto local están justificados cuando se observa el elevado nivel de transferencias: las inversiones en los sectores de educación (3,6%) y salud (0,5%) son particularmente bajas y, sin embargo, estos servicios son los que tradicionalmente requieren una elevada proporción de transferencias del gobierno central. Esto es así, en razón de las externalidades positivas asociadas con estos servicios. En otras palabras, las transferencias compensan a los gobiernos subnacionales por producir beneficios que se transmiten a otras jurisdicciones locales. Un alto nivel de transferencias constituiría precisamente un marco apropiado de incentivos no sólo para abordar las externalidades positivas, sino también para proporcionar al gobierno central el apalancamiento necesario para reorientar los gastos subnacionales hacia sectores que él considere que proporcionan un mayor valor agregado a las comunidades y al desarrollo socioeconómico. Las transferencias en la forma de preasignaciones, donaciones de contrapartida y otros medios, constituyen modelos específicos de gestión fiscal que podrían utilizarse para alcanzar esta meta. Sin embargo, el Ecuador no ha aplicado ninguno de ellos en forma consistente.

D1.10 En segundo lugar, las transferencias han debilitado las relaciones con los ciudadanos locales y con los usuarios de los servicios en materia de rendición de cuentas. Debido al alto nivel de transferencias, los alcaldes y prefectos no necesitan gravar con impuestos a sus ciudadanos y, por lo tanto, tienden a convertirse en funcionarios que, en principio, sólo tendrían que rendir cuentas al gobierno central. Los ingresos propios locales no crecen en forma proporcional con el nivel de transferencias. De hecho, entre 1997 y 2002, decreció la proporción de recursos propios de que disponen los gobiernos locales (Gráfico AD 3). Esto ocasionó un aumento de los desequilibrios fiscales verticales y una situación en que una mayor proporción del gasto subnacional es financiada ahora por el gobierno central mediante transferencias. Sin embargo, dada la elevada proporción de transferencias en las carteras locales, a los alcaldes y prefectos “no les duele el dólar marginal de impuestos” que gastan.

D1.11 En tercer lugar, el propósito particular de las transferencias intergubernamentales continúa siendo vago. Los criterios que se emplean para la compensación no se concentran claramente ni sobre la capacidad fiscal ni sobre las necesidades de gasto. Con los criterios actuales, que asignan el mayor peso a las necesidades básicas insatisfechas y a la cantidad de población de una entidad territorial dada, las transferencias no tienen en cuenta explícitamente ni la baja capacidad fiscal ni las necesidades de gasto. El actual sistema de transferencias es un híbrido entre estas dos opciones. Esto no quiere decir que las transferencias no compensen en absoluto la baja capacidad fiscal o las necesidades de gasto, pero sí que una focalización más clara podría establecer un marco de incentivos más coherente para los gobiernos subnacionales.

D1.12 Por último, el sistema de transferencias favorece la ineficiente distribución de responsabilidades que existe en todos los niveles de gobierno. No ha surgido una clara delimitación de responsabilidades entre municipalidades, consejos provinciales, el gobierno central y el gran número existente de organismos ejecutores de gasto. El mayor obstáculo a la rendición de cuentas es la

Gráfico AD 3: Ingresos propios y gastos por nivel de gobierno (%) y desequilibrios fiscales verticales, 1997 y 2002

Nota: Declaración incompleta sobre gobiernos subnacionales para 2002 (principalmente sobre ingresos propios); en particular, los consejos provinciales más grandes no han declarado sus ingresos propios, entre ellos Guayas y Manabí.

Fuente: Cálculos del autor; con base en información provista por el MEF (2004) y el Banco Central (2002).

estructura política dual que se observa en cada nivel subnacional, en la que coexisten autoridades elegidas y autoridades delegadas.⁹ Paralelamente a los ministerios sectoriales y a los gobiernos subnacionales existe una serie de organismos autónomos, las autoridades regionales de desarrollo,¹⁰ que operan con presupuestos que, con frecuencia, exceden a los de las municipalidades y los consejos provinciales. Estas autoridades regionales de desarrollo ejecutan muchas responsabilidades que podrían ser asignadas a los gobiernos subnacionales propiamente dichos. Entre ellas están las responsabilidades relacionadas con los caminos rurales, con los caminos secundarios, con los edificios escolares, con los hospitales, con los programas de desarrollo rural, con los sistemas de agua pota-

9. En cada nivel subnacional existe una doble autoridad: al nivel provincial, hay un gobernador designado y un prefecto elegido; al nivel cantonal, hay un teniente político designado y un alcalde elegido, y al nivel parroquial, hay un jefe político designado y un presidente de la junta parroquial rural elegido. La reforma constitucional de 1998 eliminó el teniente político y el jefe político, pero, en la práctica, siguen existiendo.

10. Las más importantes autoridades regionales de desarrollo incluyen el Centro de Reconversión Económica del Azuay (CREA), el Centro de Desarrollo de la Cuenca del Guayas (CEDEGE), el Centro de Reconversión del Manabí (CRM) y la Unidad de Desarrollo del Norte (UDENOR).

Cuadro AD 3: Gasto de capital de las municipalidades y de los consejos provinciales en los sectores de la salud y la educación, 2002

Regiones	Salud		Educación		Inversión total	
	En millones de US\$	Porcentaje	En millones de US\$	Porcentaje	En millones de US\$	Porcentaje
Costa	1,4	45,3	4,3	21,1	300,2	43,3
Oriente	0,6	19,6	5,8	28,4	87,9	12,7
Sierra	1,1	35,1	10,3	50,5	305,4	44,0
Total	3,1	100,0	20,4	100,0	693,5	100,0

Nota: La Costa incluye a las islas Galápagos.

Fuente: Cálculos de autor, basados en MEF (2004).

ble y riego y con los programas de electrificación.¹¹ Aunque las municipalidades son responsables de muchos servicios urbanos –las calles, el agua y el alcantarillado, la electricidad, los mercados– no ha surgido una clara delimitación con respecto a los consejos provinciales. Esta situación se complica por el hecho de que la jurisdicción de los consejos provinciales es ambigua con respecto a las zonas urbanas y a las zonas rurales. Aunque la Constitución establece que los consejos provinciales son responsables por las zonas rurales, aquellos también proveen, con frecuencia, servicios en las zonas urbanas. Cuando se involucran en las zonas urbanas, lo hacen con base en acuerdos informales y en entendimientos personales con las autoridades municipales. El sistema de transferencias, sin embargo, favorece esta ineficiente distribución institucional porque permite a los gobiernos subnacionales pagar por duplicaciones y permite, además, la superposición de responsabilidades.

D1.13 Si bien el marco de descentralización fiscal es cuestionable desde muchos puntos de vista, puede constituir, irónicamente, un marco favorable para algunos servicios, particularmente en los sectores sociales. Típicamente, los servicios públicos de salud y de educación requieren un elevado nivel de transferencias para compensar a una jurisdicción dada por las externalidades positivas asociadas con la prestación de los servicios que generan beneficios para otras jurisdicciones locales. Las transferencias que realiza el gobierno central generalmente proporcionan incentivos para que las municipalidades y los consejos provinciales gasten en esos sectores, aunque los beneficios –en términos de un mayor nivel de instrucción (educación) o el control de enfermedades (salud)– no recaigan solamente sobre la población que reside en esas zonas. Lo que resulta desafortunado en relación con esto es que el involucramiento de las municipalidades y de los consejos provinciales es todavía mínimo: los gobiernos subnacionales gastan sólo el 0,5% de su presupuesto de inversión en salud y sólo un 3,6% en educación. En otras palabras, menos de un 5% del gasto de inversión subnacional se destina a los sectores sociales (Cuadro AD 3). Persiste el desafío de que los políticos locales se aventuren en estas nuevas áreas de prestación de servicios, en gran medida inexploradas.

D1.14 Este panorama se corrobora si se analizan, de manera cuidadosa y por separado, los sectores de la educación y la salud. En el sector de la educación, la participación municipal es mayor en los niveles preescolar y primario en comparación con el nivel secundario. Sin embargo,

11. No se dispone de datos sobre la asignación sectorial de las inversiones llevadas a cabo por las autoridades regionales de desarrollo.

sigue siendo muy limitada en general. En el sector de la educación –a los niveles preprimario, primario y secundario– sólo proporciones reducidas de los maestros (0,4% del número total de maestros), de las escuelas (0,4% del número total de escuelas) y de los estudiantes (0,5% del número total de estudiantes) son administradas por las municipalidades (Cuadro AD 4). El gobierno central y un gran número de entidades privadas semiautónomas prestan la mayor parte de los servicios de educación del país. Hasta la fecha, el sistema de educación del Ecuador o no ha aprovechado las municipalidades o ha seleccionado otros modelos de prestación de servicios que asignan énfasis a la desconcentración y a la autonomía escolar como forma de fortalecer directamente a los proveedores de servicios.¹²

D1.15 Esta situación es similar en el sector de la salud. Menos del 1% del gasto público total en salud es ejecutado por las municipalidades. Dado el tamaño de su población, las municipalidades de Quito y Guayaquil son atípicas en términos del presupuesto destinado al sector de la salud. Su participación excede con mucho a la de otros gobiernos municipales. Los gastos continúan fuertemente centralizados en el Ministerio de Salud Pública o están administrados por una amplia gama de otras instituciones autónomas o semiautónomas (Cuadro AD 5). Hasta ahora, sin embargo, y con pocas excepciones, no se ha desarrollado una participación consistente de los gobiernos subnacionales en el sector de la salud.

D1.16 El alineamiento de unos niveles mayores de transferencias con las responsabilidades de gasto sigue constituyendo el desafío más importante en el camino a un gobierno descentralizado, en particular en los sectores sociales. Un futuro proceso de descentralización en los sectores sociales tendría un considerable impacto sobre los presupuestos nacional y subnacionales. Las municipalidades y los consejos provinciales y sus asociaciones se han negado repetidamente a asumir nuevas responsabilidades de gasto que sean acordes con los nuevos fondos de que disponen. Sostienen, equivocadamente, por lo tanto, que cualquier responsabilidad adicional tendría que financiarse mediante transferencias adicionales. Esto, en el marco actual, deterioraría aún más los desequilibrios fiscales verticales y las tasas de dependencia de los niveles subnacionales de gobierno. Muy probablemente también implicaría que la proporción del gasto corriente local se incrementaría, para cubrir los necesarios salarios de los maestros, las enfermeras y los médicos. En el sector de la educación, en particular, una mejor prestación del servicio puede requerir énfasis en el gasto corriente en vez de énfasis en el gasto de inversión. En consecuencia, las posibilidades de ajuste fiscal en los gobiernos subnacionales podrían incluso deteriorarse aún más en la medida en que el gasto se torne más rígido. Por lo tanto, una mayor descentralización –por ejemplo, en los sectores sociales– dentro de la actual estructura institucional sólo es posible si los gobiernos subnacionales primero hacen un uso óptimo de las mayores transferencias corrientes para financiar nuevas responsabilidades de gasto. Sólo cuando estén respaldados por mecanismos bien supervisados y orientados a los resultados y cuando el espacio fiscal les permita liberar recursos adicionales, podrían las municipalidades y los consejos provinciales ecuatorianos verse expuestos a un empuje adicional de transferencias dentro de niveles sostenibles.

12. Los modelos de este tipo incluyen experiencias como la de Redes Amigas, apoyada por la comunidad internacional de donantes (el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros, y, previamente, el Banco Mundial).

Cuadro AD 4: Responsabilidad de administración de las escuelas, los maestros y los estudiantes en el sector de la educación, año escolar 2000-2001									
Nivel de educación	Responsable de la administración	Escuelas		Maestros		Estudiantes		Número	Porcentaje
		Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje		
Enseñanza preprimaria	Gobierno central	2.694	52,8	5.020	36,5	109.685	55,0		
	Gobierno municipal	17	0,3	58	0,4	915	0,5		
	Otros (escuelas privadas o semiautónomas)	2.388	46,8	8.677	63,2	88.988	44,6		
	Total	5.099	100,0	13.755	100,0	199.588	100,0		
Enseñanza primaria	Gobierno central	14.004	77,7	55.472	65,5	1.436.124	73,5		
	Gobierno municipal	74	0,4	455	0,5	10.063	0,5		
	Otros (escuelas privadas o semiautónomas)	3.936	21,9	28.831	34,0	508.873	26,0		
	Total	18.014	100,0	84.758	100,0	1.955.060	100,0		
Enseñanza secundaria	Gobierno central	1.938	55,8	51.988	64,1	662.666	69,2		
	Gobierno municipal	7	0,2	178	0,2	3.134	0,3		
	Otros (escuelas privadas o semiautónomas)	1.529	44,0	28.905	35,7	292.261	30,5		
	Total	3.474	100,0	81.071	100,0	958.061	100,0		
Todos los niveles de educación	Gobierno central	18.636	70,1	112.480	62,6	2.208.475	71,0		
	Gobierno municipal	98	0,4	691	0,4	14.112	0,5		
	Otros (escuelas privadas o semiautónomas)	7.853	29,5	66.413	37,0	890.122	28,6		
	Total	26.587	100,0	179.584	100,0	3.112.709	100,0		

Nota: La categoría "Otros" incluye a las escuelas fisco-misionales y a las escuelas regentadas por religiosos. Las escuelas del gobierno central incluyen a las escuelas fiscales. La educación secundaria es equivalente al nivel medio (ciclo básico, postciclo básico, bachillerato en ciencias, bachillerato técnico, postbachillerato).

Fuente: Cálculos del autor con base en información provista por el Sistema Nacional de Estadísticas Educativas del Ecuador (SINEC).

Cuadro AD 5: Gasto público en el sector de la salud, 1997 (en miles de US\$)

	Gasto total	Porcentaje del gasto total
Ministerio de Salud	176,3	47,3
Municipalidad de Quito	0,6	0,2
Municipalidad de Guayaquil	1,1	0,3
Otras municipalidades	0,3	0,1
Otras instituciones*	194,5	52,1
Total	372,8	100,0

Nota: * La categoría "Otras instituciones" incluye al Servicio de Erradicación de Malaria (SNEM), al Instituto Nacional de Higiene (INH), al Centro Estatal de Medicamentos e Insumos Médicos (CEMEIM), al Patronato San José, a las universidades, a las Fuerzas Armadas, a la Policía, al Seguro Social Campesino, al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA). No existe información actualizada más reciente.

Fuente: Cálculos del autor con base en las Cuentas Nacionales de Salud (1997, p. 17).

Página en blanco a propósito

Anexo E

Alternativas para la reforma del subsidio al gas de cocina¹

Introducción

E1.1 Este anexo tiene por finalidad promover la discusión de la reforma del subsidio al gas de cocina en el Ecuador. Se divide en dos partes. En la primera se presentan una serie de resultados sobre escenarios alternativos de reforma. En la segunda se evalúan los diversos mecanismos que podrían emplearse para implementar la reforma.

El diagnóstico, las opciones de focalización y su impacto

E1.2 En su formato actual, el subsidio al gas de cocina es universal (es decir, todos los hogares del país tienen derecho a este subsidio). En consecuencia, y dado el hecho de que el consumo de gas es mayor en los hogares ricos que en los más pobres, el subsidio sigue una distribución regresiva (los hogares ricos se benefician relativamente más del subsidio que los hogares pobres) (Cuadro AE 1).

E1.3 De hecho, la mayor parte del subsidio se distribuye a los hogares blancos y mestizos, y sólo una pequeña parte beneficia a hogares indígenas y de afroecuatorianos, ya que estos últimos grupos son mayormente pobres y tienen un bajo consumo de gas. Esto no significa, sin embargo, que el subsidio no represente una importante parte del consumo de estos hogares, lo que explica, por ejemplo, la fuerte resistencia a la reforma o a la eliminación del subsidio observada dentro del movimiento indígena (Cuadro AE 2).

E1.4 El subsidio no sólo está focalizado en forma inadecuada sino que, además, es costoso. Le cuesta al gobierno ecuatoriano aproximadamente el 0,9% del PNB por año. Todo lo arriba indicado apunta a la necesidad de su reforma. Una opción es mejorar su focalización, con el objeto de proporcionar más beneficios a los pobres, y otra es considerar su completa eliminación.

E1.5 Se realizó una serie de simulaciones con el propósito de evaluar el impacto de diversas alternativas de reforma y/o de la eliminación del subsidio al gas de cocina. A continuación se describe la metodología utilizada y se incluye un resumen de los hallazgos.

E1.6 Las simulaciones se basan en datos obtenidos de la encuesta de condiciones de vida de 1999 y se supone un subsidio igual a US\$3,4/litro (la diferencia entre el precio de mercado –US\$5/litro– y el precio que pagaban los consumidores –US\$1,6/litro– en el momento de realizarse estos cálculos). Si bien estos montos pueden haber cambiado en los últimos meses, haciendo que el ahorro fiscal estimado sea una mera aproximación, el ejercicio sigue siendo informativo en cuanto al impacto causado por las diversas opciones de política que se consideran.

1. Este anexo fue preparado por Carolina Sánchez-Páramo.

Cuadro AE 1: Distribución del subsidio por deciles de consumo

Deciles de consumo	Porcentaje del consumo total	Porcentaje del gasto total en el subsidio
1 (más pobre)	2	3
2	3	5
3	4	7
4	5	8
5	6	9
6	7	10
7	9	12
8	11	13
9	16	16
10 (más rico)	37	17

Fuente: Vos y otros (2003).

Cuadro AE 2: Distribución del subsidio al gas de cocina, por grupos étnicos

Grupo étnico	Número de personas	Porcentaje del total	Porcentaje del total que utiliza gas
Indígenas	824.189	6,8	42,9
Afroecuatorianos	267.196	2,2	89,5
Otros	1.257.466	10,45	92,9

Fuente: Cálculos del autor utilizando el Censo de Población de 2001.

- Escenario 1: situación actual.
- Escenario 2: eliminación completa del subsidio junto con una caída igual en el precio del consumo total del hogar.
- Escenario 3: eliminación completa del subsidio junto con una distribución del ahorro fiscal generado a los hogares pobres, en la forma de transferencias.
- Escenario 4: eliminación completa del subsidio junto con una distribución del ahorro fiscal generado a los hogares pobres ubicados en los quintiles 1 y 2 del Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de Programas Sociales (SELBEN).
- Escenario 5: refocalización del subsidio a los hogares ubicados en los quintiles 1 y 2 del SELBEN.

El.7 El impacto económico se mide con base en dos variables: el ahorro fiscal generado por la reforma, y el efecto de esta última sobre la tasa de pobreza monetaria y sobre la brecha de pobreza monetaria.²

2. Para llevar a cabo las estimaciones, y con el fin de simplificar algunos de los cálculos requeridos para las simulaciones, se supone que: (i) no se producen cambios en los patrones de consumo de los hogares como consecuencia de cambios en el (monto del) subsidio (análisis de saldo parcial); y (ii) la línea de pobreza permanece constante para todos los escenarios. La línea de pobreza utilizada es US\$1,3 por persona por día.

Cuadro AE 3: Efectos de diversos escenarios de reforma del subsidio al gas de cocina

	Ahorro fiscal (porcentaje del subsidio)	Tasa de Pobreza	Brecha de pobreza
Escenario 1	0,0	49,7	19,3
Escenario 2	100,0	51,0	20,3
Escenario 3	0,0	47,0	17,4
Escenario 4	0,0	50,3	18,5
Escenario 5	76,3	51,0	19,7

Fuente: Cálculos del autor utilizando la Encuesta de Condiciones de Vida 1999 y el censo de población de 2001.

El.8 Bajo estos supuestos, los escenarios 2 y 5 generan el mayor ahorro fiscal (100% y 76,3%, respectivamente) y el escenario 3 logra la tasa más baja de pobreza, seguida por el *statu quo* (Cuadro AE 3).

El.9 Si bien el ahorro fiscal constituye la obvia consecuencia de los mecanismos descritos, el impacto de los diferentes escenarios de tasa de pobreza monetaria requiere una explicación más elaborada.

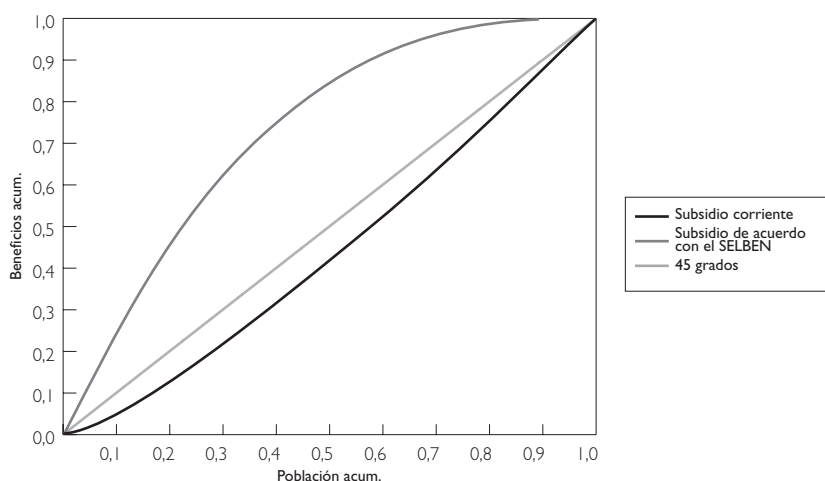
El.10 En primer lugar, es importante señalar que, aunque existe una correlación entre la pobreza monetaria y la pobreza medida de acuerdo con el índice del SELBEN (quintiles 1 y 2), ambas tasas no son la misma, puesto que suponen diferentes dimensiones del bienestar. La pobreza monetaria refleja la carencia en el nivel de ingresos y/o de consumo de un hogar, mientras que el SELBEN mide la escasez estructural (o sea el acceso a los servicios de sanidad, electricidad y otros servicios).

El.11 En segundo lugar, desde el punto de vista de los resultados, dado el hecho de que el análisis mide el impacto de la reforma sobre la pobreza monetaria (y no sobre la pobreza medida por el SELBEN), se puede concluir que los escenarios que consideran mecanismos de redistribución o de refocalización basados en la pobreza monetaria (escenario 3) tendrán un mayor efecto sobre dicha pobreza que los que utilizan el SELBEN (escenarios 4 y 5).

El.12 Esto no significa que el SELBEN constituya un instrumento inadecuado de focalización. Por el contrario, la utilización de este índice proporciona dos importantes ventajas:

- Transparencia: el uso del índice del SELBEN como instrumento de focalización ha contribuido a que aquél constituya el principal instrumento para seleccionar beneficiarios en los programas sociales del gobierno, incrementando así la transparencia en la distribución de los recursos asignados a la asistencia social.
- Variaciones y filtraciones cíclicas: dada su naturaleza, el índice del SELBEN es menos susceptible a las variaciones cíclicas en la economía que la pobreza monetaria. Esto contribuye a minimizar cualquier filtración creada por las variaciones cíclicas en el ingreso y en el consumo. Además, el SELBEN es un instrumento menos costoso y no requiere ser continuamente actualizado.

El.13 En vista de estos argumentos a favor del uso del SELBEN, sería aconsejable utilizar como principales opciones los escenarios 4 y 5. Ahora bien, entre estos dos, el escenario 5 debería tener preferencia, dada su capacidad para generar un mayor ahorro fiscal. El Gráfico AE 1 muestra el efecto de aplicar el escenario 5 a la distribución de beneficios. Resulta claro que esta distribución sería significativamente más progresiva y más favorable a los pobres que la actual.

Gráfico AE I: Distribución del subsidio al gas refocalizado mediante el SELBEN

Fuente: Cálculos del autor utilizando la ECV 1999.

Las posibles implicaciones de compensar la refocalización del subsidio al gas de cocina mediante un incremento en el Bono de Desarrollo Humano

E1.14 El gobierno del Ecuador ha considerado varias alternativas a la reforma del subsidio al gas de cocina, junto con un posible aumento del Bono de Desarrollo Humano en un monto aún no determinado. En esta sección se incluyen algunos comentarios sobre esta opción, comparándola con los escenarios considerados anteriormente y analizando posibles argumentos a favor y en contra con respecto a su implantación.

E1.15 La eliminación del subsidio con un incremento simultáneo del Bono de Desarrollo Humano podría considerarse una variación del escenario 4 (eliminar el subsidio junto con una distribución del ahorro fiscal generado a los hogares pobres ubicados en los quintiles 1 y 2 del SELBEN), dependiendo del monto del ahorro fiscal destinado al incremento del Bono de Desarrollo Humano.

E1.16 La utilización del Bono de Desarrollo Humano como medio de compensación presenta ciertas ventajas. La principal es la simplicidad de la logística en este mecanismo, lo que permitiría efectuar (nuevas) transferencias en forma casi inmediata. El hecho de que éstas sean transferencias fijas y no un único subsidio facilita la tarea de estimar el costo futuro de esta medida.

E1.17 Sin embargo, también presenta algunos inconvenientes. El primero tiene que ver con la cobertura de la población objetivo por medio de la medida compensatoria. Según el decreto que establece el Bono de Desarrollo Humano, la población objetivo del programa son todos los hogares ubicados en los quintiles 1 y 2 del SELBEN, aproximadamente 1.200.000 hogares. En la práctica, de los 1.050.000 hogares beneficiarios que actualmente participan en el programa, 850.000 pertenecen a los quintiles 1 y 2 y el resto son hogares ubicados en el quintil 3, principalmente personas de edad avanzada y/o físicamente incapacitadas. Esto sugiere (i) que no todos los hogares ubicados en los quintiles 1 y 2 están recibiendo el Bono de Desarrollo Humano y (ii) que no todos los hogares beneficiarios del

Bono pertenecen a dichos quintiles. En consecuencia, un aumento del Bono de Desarrollo Humano como medida compensatoria de la eliminación del subsidio al gas de cocina no beneficiará a todos los hogares considerados pobres en virtud del SELBEN. Sólo se beneficiarán aquellos que actualmente formen parte del programa y que cumplan con las condiciones de corresponsabilidad requeridas.

E1.18 El segundo inconveniente que debe considerarse es la falta de flexibilidad para identificar y determinar la población objetivo. El vínculo entre la reforma del subsidio y los cambios en el Bono de Desarrollo Humano implica que la medida compensatoria sólo beneficiará a los quintiles 1 y 2 del SELBEN. Es posible, sin embargo, que se desee ampliar la cobertura a otros grupos (por ejemplo, el quintil 3 del SELBEN) con el fin de minimizar la reacción negativa de la población ante la eliminación del subsidio. Esta flexibilidad se pierde cuando el cambio se lleva a la práctica a través del Bono de Desarrollo Humano, a menos que se considere un aumento de la cobertura de este programa para el mismo grupo, medida que en la actualidad no parece ser aconsejable, entre otras razones, por su elevado costo fiscal.

E1.19 Por último, es esencial señalar que, en el pasado, ha habido otros intentos de eliminar el subsidio al gas de cocina mediante la creación de programas compensatorios (en este caso, el Bono de Solidaridad). Tales intentos fracasaron y dieron lugar a una situación en la que el subsidio no desapareció y surgieron nuevos pasivos en la forma de transferencias. La economía política de la eliminación del subsidio es compleja y requiere que se adopten medidas adicionales. Incluso si se aumentara el monto del Bono de Desarrollo Humano, no debería descartarse una vigorosa oposición política.

Conclusión

E1.20 Parecen existir dos planes de acción viables: el primero consideraría la eliminación del subsidio junto con un incremento simultáneo del Bono de Desarrollo Humano y la segunda consideraría refocalizar el subsidio en forma independiente. Si bien la implementación de ambas instancias debe estar acompañada de una excelente campaña de comunicación, los pasos a seguirse dependerán del plan de acción seleccionado.

E1.21 La primera opción requerirá:

- Una decisión sobre el monto del incremento del Bono de Desarrollo Humano y el costo de esta medida, considerando el número de beneficiarios del programa, tanto los actuales como los potenciales.
- Una vigorosa campaña de comunicación.
- Una planificación y un financiamiento adecuados para poner en práctica un dispositivo que permita responder a un incremento en la participación del Bono, la cual probablemente se produzca una vez que se anuncie la medida.

E1.22 La segunda opción requerirá:

- Una decisión sobre la población beneficiaria (preferiblemente utilizando el índice del SELBEN).
- Una vigorosa campaña de comunicación.
- El desarrollo de un mecanismo adecuado para el pago del subsidio refocalizado. Para ello será necesario (i) proporcionar a los beneficiarios una identificación (una tarjeta o algo similar) y (ii) establecer un método de pago (depósito directo, retiros de un cajero automático mediante una tarjeta, cupones reembolsables). La viabilidad política del mecanismo debería determinarse en una escala reducida (en la forma de un programa piloto) antes de ponerlo en práctica a escala nacional.

Página en blanco a propósito

Bibliografía

- Antinolfi, Gaetano y Todd Keister. 2001. "Dollarization as a Monetary Arrangement for Emerging Market Economies". *Review*. Banco de la Reserva Federal de St. Louis, noviembre/diciembre, volumen 83, N° 6: 29-39.
- Artana, Daniel, Ricardo López Murphy y Fernando Navajas. 2003. "A Fiscal Policy Agenda", en Kuczynski, Pedro Pablo y John Williamson, compiladores. *After the Washington Consensus. Restarting Growth and Reform in Latin America*. Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Artana, Daniel y Cynthia Moskovits. 2006. "Reglas fiscales y Fondo de Estabilización Petrolera" (Capítulo 2, volumen II, de este libro).
Véase: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=758194>
- Banco Central del Ecuador. 2003. *Informe trimestral*, Quito.
- BM-Banco Mundial. 1984. *Ecuador: An Agenda for Recovery and Sustained Growth*. Country Study, PUB-5094, Washington, D.C.
- BM-Banco Mundial. 1991. *Ecuador: Public Sector Reforms for Growth in the Era of Declining Oil Output*. Country Study 9596, Washington, D.C.
- BM-Banco Mundial. 1993. *Ecuador. Public Expenditure Review: Changing the Role of the State*. Informe No. 10541-EC, 13 de agosto, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Washington, D.C.
- BM-Banco Mundial. 1996. *Ecuador Poverty Report*. Banco Mundial. Washington, D.C.
- BM-Banco Mundial. 1998. *Public Expenditure Management Handbook*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- BM-Banco Mundial. 2001. "Honduras, Improving Access, Efficiency and Quality of Care in the Health Sector". Banco Mundial, Washington, D.C.
- BM-Banco Mundial. 2003a. Informe de implementación de un préstamo por US\$151,52 millones otorgado a la República del Ecuador para un programa de ajuste estructural. Informe N° 27471, Región de América Latina y el Caribe, 29 de diciembre, Washington, D.C.
- BM-Banco Mundial. 2003b. "Ecuador, Fiscal Consolidation and Competitive Growth". Documento de préstamo. Banco Mundial, Washington, D.C.
- BM-Banco Mundial, 2003c. "Country Assessment and Action Plan for HIPC", versión mimeografiada, Washington, D.C.
- BM-Banco Mundial. 2003d. *Indicadores del desarrollo mundial*. Washington, D.C.
- BM-Banco Mundial. 2004a. Ecuador. *Development Policy Review. Sustainable Growth, Social Inclusion and Governance: The Road Ahead*. Informe No. 27443, Región de América Latina y el Caribe, 5 de marzo, Washington, D.C.
- BM-Banco Mundial. 2004b. Evaluación de la pobreza en el Ecuador, Banco Mundial. Mimeo. Washington, D.C.
- BM-Banco Mundial. 2004c. Making Services Work for Poor People. Banco Mundial, Washington, D.C.
- BM-Banco Mundial. 2004d. *World Development Indicators. 2003*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- BM/BID-Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo. 1997. Honduras, Public Expenditure Management for Poverty Reduction and Fiscal Sustainability. Informe N° 22070. Banco Mundial, Washington, D.C.

- BM/BID-Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo. 2002. Peru. Restoring Fiscal Discipline for Poverty Reduction. A Public Expenditure Review. Informe N° 24286-PE, 24 de octubre, Washington, D.C.
- BM/BID-Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo. 2003. Peru. Restoring Fiscal Discipline for Poverty Reduction: A Public Expenditure Review. Banco Mundial, Washington, D.C.
- BM/BID-Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo. 2004. *Ecuador. Country Financial Accountability Assessment*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Beckerman, Paul. 2002. "Longer-Term Origins of Ecuador 'Predollarization' Crisis", en Beckerman, Paul y Andrés Solimano, compiladores. *Crisis and Dollarization in Ecuador. Stability, Growth and Social Equity*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Berg, Andrew y Eduardo Borensztein. 2000. "The Pros and Cons of Full Dollarization". Documento de trabajo del FMI WP/00/50. Departamento de Estudios, Fondo Monetario Internacional, marzo, Washington, D.C.
- Braconier, Henrik y Tomas Forsfalt. 2004. "A New Method for Constructing a Cyclically Adjusted Budget Balance: The Case of Sweden". The National Institute of Economic Research, documento de trabajo N° 90, Estocolmo.
- Calvo, Guillermo. 1999. "On Dollarization". Universidad de Maryland, 20 de abril, College Park, Maryland.
- Chang, Roberto. 2000. "Dollarization: A Scorecard". *Economic Review*. Banco de la Reserva Federal de Atlanta, Tercer trimestre, vol. 92, N° 1, pp. 1-11.
- Chaudhury, N. J. Hammer, M. Kremer, K. Mularidharan y F. H. Rogers. 2004. "Roll Call: Teacher Absence in Bangladesh". Teacher and Health Care Provider Absence Project. Mimeo. Junio.
- Collier, Paul y Anke Hoeffler. 2002. "Military Expenditure: Threats, Aid, and Arms Races". Banco Mundial, Policy Research Working Paper N° 2927. Washington, D.C.
- Conaghan, Catherine M. 1994. "Loose Parties, 'Floating' Politicians, and Institutional Stress: Presidentialism in Ecuador, 1979-1988", en Linz, Juan J. y Arturo Valenzuela, compiladores. *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- Conaghan, Catherine M. 1995. "Politicians Against Parties: Discord and Disconnection in Ecuador's Party System", en Mainwaring, Scott y Timothy R. Scully, compiladores. *Building Democratic Institution: Party Systems in Latin America*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Coppedge, Michael. 1997. "A Classification of Latin American Political Parties", documento de trabajo N° 244, South Bend, Indiana: Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame.
- Cuentas Nacionales de Salud. 1997.
- De la Torre, Augusto, Roberto García-Saltos y Yira Mascaró. 2001. "Banking, Currency, and Debt Meltdown: Ecuador Crisis in the late 1990s". Octubre, versión mimeografiada.
- Donders, Jan y Caroline Kollau. 2002. "The Cyclically Adjusted Budget Balance: The Brussels' Methodology". CPB Report, 4.
- Eifert, Benn, Alan Gelb y Nils Borje Tallroth. 2002. "The Political Economy of Fiscal Policy and Economic Management in Oil Exporting Countries". World Bank Policy Research Working Paper N° 2899. Banco Mundial, Washington, D.C.

- Fierro-Renoy, Virginia y Mariana Naranjo. 2003. *Ecuador: sostenibilidad fiscal y desarrollo humano, 1970-2001*. Quito: PNUD/UNICEF.
- FMI-Fondo Monetario Internacional. 2000. *Ecuador. Selected Issues and Statistical Annex*. Departamento del Hemisferio Occidental, 18 de agosto, Washington, D.C.
- FMI-Fondo Monetario Internacional. 2003a. “Informes sobre la Observancia de los Códigos y de las Normas. Módulo de Transparencia Fiscal”. Informe preparado por Julio Viñuela, Jan Singh y Esteban Vesperoni. FMI, Washington, D.C.
- FMI-Fondo Monetario Internacional. 2003b. *Ecuador. First Review under the Stand-By Arrangement and Requests for Modifications and Waiver of Non-Observance and Applicability of Performance Criteria*. Informe de País del FMI N° 03/248. Departamento del Hemisferio Occidental, 23 de julio, Washington, D.C.
- Foro Económico Mundial. 2001. *The Global Competitiveness Report 2001-02*. Nueva York: Oxford University Press.
- Frank, Jonas. 2004. “Revenue Trends in Ecuador”, contribución a la Revisión del Gasto Público en Ecuador. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Frete-Cibils, Vicente, Marcel M. Giugale y José Roberto López-Cálix, compiladores. 2003. *Ecuador-An Economic and Social Agenda in the New Millennium*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Gelb, Alan y Jorge Marshall-Silva. 1988. “Ecuador: Windfalls of a New Exporter”, en Alan Gelb and Associates. *Oil Windfalls: Blessing or Curse?* Nueva York: Oxford University Press.
- Gómez, Carlos R. y Eloy Vidal. 2006. “Telecomunicaciones” (Capítulo 9, volumen II, de este libro. Véase: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=758194>
- Hagemann, Robert. 1999. “The Structural Budget Balance: The IMF’s Methodology”, Working Paper No. 99/95, FMI, Washington, D.C.
- Hodrick, Robert y Edward Prescott. 1997. “Postwar U.S. Business Cycles”. *Journal of Money, Credit and Banking*, 29(1): 1-16.
- Índice de Transparencia Presupuestaria de América Latina. 2003. “Informe Anual”, coordinado por Poder Ciudadano, Quito.
- International Institute for Strategic Studies. 1997-2003. *Yearbook*, varios números. Londres.
- Izquierdo, Alejandro. 2002. “Sudden Stops in Capital Flows: Ecuador’s Performance and Options”. Departamento de Investigaciones, Banco Interamericano de Desarrollo, 11 de octubre, Washington, D.C.
- Jácome, Luis I. 2004. “The Late 1990s Financial Crisis in Ecuador: Institutional Weaknesses, Fiscal Rigidities, and Financial Dollarization at Work”. FMI, Working Paper WP/04/12, Departamento de Sistemas Monetarios y Financieros, enero, Washington, D.C.
- Jones, Mark P. 1995. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. University of Notre Dame Press, Notre Dame.
- Judge, Lindsay y Jeni Klugman, 2003. “The Budget process in Bolivia”, contribución a la Revisión del Gasto Público en Bolivia, versión mimeografiada, Banco Mundial, Washington D.C.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobaton. 2002. “Governance Matters II: Updated Governance Indicators for 2000/01”. Policy Research Working Paper Series N° 2772, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Kopits, George, E. Haindl, E. Ley y J. Toro. 1999. *Ecuador, Modernization of the Tax System*. Fondo Monetario Internacional, Departamento de Finanzas Públicas, noviembre, Washington, D.C.

- Lecaros, Fernando. 2006. "Electricidad" (Capítulo 8, volumen II, de este libro.
Véase: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=758194>
- López-Cáliz, José R. 2003. "Maintaining Stability with Fiscal Discipline and Competitiveness", en Fretes-Cibils, Vicente, Marcelo M. Giugale y José R. López-Cáliz. *Ecuador: An Economic and Social Agenda in the New Millennium*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- LSMS. 1994. *Ecuador Living Standard Measurement Survey*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart, compiladores. 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Marcel, M., M. Tokman, R. Valdés y P. Benavides. 2001. "Structural budget balance: methodology and estimation for the Chilean Central Government 1987-2001". CEPAL. Serie Seminarios y Conferencias. Santiago.
- Mejía-Acosta, Andrés. 1999. "Explaining 'Camisetazos': The Logic of Party-Switching in the Ecuadorian Congress 1979-1996". Documento preparado para la 57ª reunión anual de la Midwest Political Science Association, Chicago, Illinois, abril 15-17.
- Melo, Alberto. 2003. "La competitividad de Ecuador en la era de la dolarización: diagnóstico y propuestas". Documento de trabajo N° C-101, Serie de Estudios sobre Competitividad, Departamento de Investigaciones y Departamento Regional de Operaciones 3, julio, Washington, D.C.
- OMS-Organización Mundial de la Salud. 2003. *Informe sobre la salud mundial*. Organización Mundial de la Salud, Ginebra.
- OPS-Organización Panamericana de la Salud. 1994. *Informe anual*. Ginebra, Organización Panamericana de la Salud
- OPS-Organización Panamericana de la Salud. 2002. *Informe sobre salud*. Ginebra, Organización Panamericana de la Salud.
- Pachano, Simón, María Caridad Araújo, Andrés Mejía Acosta, Aníbal Pérez-Linán y Sebastián Saiegh. 2004. *Political Institutions, Policymaking processes, and Policy Outcomes in Ecuador*. FLACSO. Red Latinoamericana de Investigaciones/Banco Interamericano de Desarrollo, primer borrador, enero.
- PNUD/UNICEF-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. 2003. *Ecuador: sostenibilidad fiscal y desarrollo humano, 1970-2010*. Quito.
- Powell, Andrew. 2002. "Ensuring a Sound and Financial System in a Dollarized Economy. Assessment and Prescriptions for Ecuador". Documento presentado al seminario del BID sobre "Dolarización en Ecuador: políticas para asegurar el éxito", versión mimeografiada. Washington, DC.
- Reis. 2003. "Ecuador post-dolarización. Recomendaciones de política fiscal". Informe al proyecto SALTO/USAID, versión mimeografiada, Quito.
- Rofman, Rafael P. 2006. "Pensiones" (Capítulo 5, volumen II, de este libro.
Véase: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=758194>
- Rogers, Halsey, José López-Cáliz, Nancy Córdoba, Nazmul Chaudhury, Jeffrey Hammer, Michael Kremer y Karthik Muralidharan. 2004. "Teachers Absence, Incentives, and Service Delivery in Ecuadorian Primary Education: results from a National Survey". Banco Mundial, CEDATOS y Universidad de Harvard, versión mimeografiada, Washington, D.C.
- Salazar, Pablo 2004. "Informe del Gasto Público en Ecuador". Informe presentado a la Misión de la revisión del gasto público. Quito.

- SALTO/AID. 2003. “Medición del gasto tributario en Ecuador”. Documento por Jerónimo Roca y Hugo Vallarino, versión mimeografiada, Quito.
- Schenone, Osvaldo. 2003. “Tax Policy and Administration”, en Fretes-Cibils, Vicente, Marcelo M. Giugale y José R. López-Cálix, compiladores. *Ecuador: An Economic and Social Agenda in the New Millennium*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Schick, Allen. 1998. “A Contemporary Approach to Public Expenditure Management”. The World Bank Institute, Washington, D.C.
- Shepherd, Jorge A. 2004a. “Ecuador: Public Expenditure Structure and Trends, 1995-2003”. Documento de antecedentes para la Revisión del Gasto Público de Ecuador, 9 de marzo, Washington, D.C.
- Shepherd, Jorge. 2004b. “Social Sectors Spending in Ecuador”. Informe presentado a la Revisión del Gasto Público de Ecuador, versión mimeografiada, Washington, D.C.
- Sistema de Información Municipal. 2001. “Cuentas de gobiernos seccionales”. Versión mimeografiada. Quito.
- Sotomayor, María Angélica. 2006. “Agua y saneamiento” (Capítulo 7, volumen II, de este libro. Véase: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=758194>
- STFS-Secretaría Técnica del Frente Social. Varios documentos.
- Traa, Bob. 2003. “The Balance Sheet as an Indicator of Sustainable Fiscal Policies”, en Fondo Monetario Internacional. *Ecuador: Selected Issues and Statistical Appendix*. FMI, Country Report No. 03/91, Departamento del Hemisferio Occidental, abril, Washington, D.C.
- Vos, Rob, Juan Ponce, Mauricio León, José Cuesta y Wladymir Borobrich, 2003. “¿Quién se beneficia del gasto social en Ecuador?”. Estudios e Informes del SIISE-STFS No. 4, Secretaría Técnica del Frente Social, Quito.
- Vos, Rob, Juan Ponce y Lucio León. 2006a. “Educación” (Capítulo 3, volumen II, de este libro. Véase: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=758194>
- Vos, Rob, José Cuesta, Lucio León y Mauricio Rosero. 2006b. “Salud” (Capítulo 4, volumen II, de este libro. Véase: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=758194>
- Yepes, Gómez y María Carvajal. 2002. “Plan Nacional de Desarrollo del Sector Agua Potable y Saneamiento Básico”. Quito.

Página en blanco a propósito

Apéndice estadístico

A1. Sector público no financiero (nominal, PIB)	178
A2. Sector público no financiero (real, crecimiento)	180
A3. Gobierno central (nominal)	182
A3b. Gobierno central (real)	184
A4. Resto del gobierno general (nominal)	186
A5. Empresas públicas no financieras (nominal)	188
A6. Gobierno central por clasificación sectorial	190
A7. Sueldos y salarios del gobierno central por clasificación sectorial	192
A8. Bienes y servicios del gobierno central por clasificación sectorial	194
A9. Inversión fija del gobierno central por clasificación sectorial	196
A10. Transferencias al gobierno central por clasificación sectorial	198
A11. Clasificación económica del gasto de defensa (nominal)	200
A12. Clasificación económica del gasto en educación (nominal)	201
A13. Clasificación económica del gasto en salud y bienestar social (nominal)	202
A14. Número de instituciones adscritas a los ministerios de línea	203
A15. Gastos de instituciones adscritas a los ministerios de línea	203
A16. Operaciones de los consejos municipales y provinciales	204
A17. Organizaciones que reciben ingresos preasignados	205
A18. Instituciones que reciben ingresos preasignados	208
A19. Gasto social como porcentaje del presupuesto del gobierno central	211
A20. Gasto de personal en educación	212
A21. Gasto en educación por niveles	213
A22. Gasto en educación por niveles	213
A23. Fuentes de financiamiento para educación, 2003	214
A24. Oferta de centros de salud públicos y privados, 1975-2000	215
A25. Gastos preasignados en el presupuesto proforma del gobierno central para 2004	216
A26. Gastos administrados por las organizaciones de desarrollo regional, 2003	221
A27. Gastos militares	221
A28. Cuadros salariales del sector público no financiero, 2002-2004	222
A29. Subsidios directos al sector de agua potable y saneamiento	223
A30. Tasa de analfabetismo y años de escolaridad de la población adulta (25 años y más), 1990-2001	224
A31. Ecuador: Población (25 años y más) por nivel de educación completado	225

A32. Ecuador: Matriculación neta por nivel de educación, 1990 y 2001	226
A33. Ecuador: Años de escolaridad por quintiles de consumo y género, 1995 y 1999	227
A34. Ecuador: Años de escolaridad por quintiles de consumo y zonas, 1995 y 1999	227
A35. Ecuador: Tasas netas de matriculación por nivel educacional y quintiles de consumo p.c.	228
A36. Ecuador: Calificaciones de pruebas de lenguaje y matemáticas, por género, región y zona	229
A37. Ecuador: Indicadores de la eficiencia interna para la educación primaria, 1995 y 2001	230
A38. América Latina: Indicadores de eficiencia para la educación primaria, años noventa	231
A39. Ecuador: Costo unitario diferencial y promedio en la estimación de la incidencia del gasto público en educación, 1999	231
A40. Ecuador: Incidencia del gasto marginal en educación, 1995 y 1999	232
A41. Ecuador: Estimaciones del modelo costo-eficiencia para la matriculación neta en la educación primaria	233
A42. Determinantes de los años de escolaridad y matriculación neta en la educación primaria y secundaria al nivel cantonal, 2001	234
A43. Determinantes de la calificación de pruebas de lenguaje y matemáticas al nivel primario (2º y 6º grados) y secundaria (10º grado) por cantones, 2001	235
A44. Rendimiento de la educación para trabajadores urbanos, 1990-2002 (especificación 1)	236
A45. Rendimiento de la educación para trabajadores urbanos, 1990-2002 (especificación 2)	237
A46. Perfil de condiciones de desnutrición, educación, agua potable y saneamiento, 2000 y 2003	238
A47. Perfil de conocimientos sobre planificación familiar y enfermedades transmitidas sexualmente, 1999 y 2000	240
A48. Perfil del acceso a servicios de niños de 0-5 años, 1999	241
A49. Perfil de acceso a servicios de salud, mujeres embarazadas, 2003	242
A50. Perfil de vacunaciones de niños de 2-5 años, 2003	244
A51. Perfil de acceso a programas de asistencia social relacionados con la nutrición y la salud, 2003	245
A52. Perfil de la cobertura del seguro de salud, 2003	247
A53. Perfil de hábitos de vida, 1999	248
A54. Eficiencia de la focalización de los programas de alimentación escolar (PAE), nutrición y alimentación (PANN) y el programa de transferencia de efectivo (BDH), diciembre de 2003	249
A54a. Resultados econométricos del modelo de acceso a los servicios de salud (1)	250
A54b. Resultados econométricos del modelo de acceso a servicios de salud (2)(diferenciando para la situación de pobreza)	253
A55. Resultados econométricos del modelo de mortalidad infantil (CPH)	256
A56. Estimaciones del costo unitario de los servicios de salud pública	258
A57. Ecuador: Ejecución presupuestaria de salarios institucionales, gobierno central	259
A58. Actividades y componentes de los programas sociales por funciones prioritarias	260
A59. Número de beneficiarios por programa social prioritario, 2003	261
A60. Provisión de la LMG a niños y mujeres embarazadas, 2003	262
A61. Revisión y ejecución presupuestaria de instituciones sociales, 2000-2002	263

A62. Presupuesto y ejecución de programas sociales prioritarios, 2003	263
A63. Seguimiento de las transferencias de Tesorería a los programas sociales, 2003	264
A64. Transferencias y pagos de la Ley del Quince por Ciento a las municipalidades, 2002	264
A65. Transferencias y pagos de la Ley del Quince por Ciento a las municipalidades, 2001	265
A66. Transferencias de la Ley del Quince por Ciento e implicaciones sobre la gestión de caja del presupuesto del gobierno central, 2002	265
A67. Transferencias de la Ley del Quince por Ciento e implicaciones sobre la gestión de caja del presupuesto del gobierno central, 2001	266
A68. Base de ingresos de la Ley del Quince por Ciento con y sin ingresos petroleros, 2002	266
A69. Base de ingresos de la Ley del Quince por Ciento con y sin ingresos petroleros, 2001	267
A70. Inversión total per cápita de municipalidades y consejos provinciales (en US\$), 2002	267
A71. Incidencia del gasto en inversión de los gobiernos subnacionales en los sectores sociales (sobre la base del Índice NBI), 2002	268
A72. Incidencia del gasto en inversión de los gobiernos subnacionales en los sectores sociales (siguiendo el Índice de Pobreza basado en el Consumo), 2002	268
A73. Ingresos y gastos propios por niveles de gobierno, 1997 y 2002	269
A74. Inversión per cápita de las municipalidades y consejos provinciales, 2002	269
A75. Transferencias intergubernamentales a municipalidades y consejos provinciales	270
A76. Ahorro en pagos de intereses de la recompra adicional de la deuda	274

A.I. Sector público no financiero (nominal, PIB)											
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Promedio 1995-1999	Promedio 2000-03
Millones de US\$											
Ingresos totales	4599	4656	4714	4027	3515	4126	4933	6271	6908		
Petroleros	1329	1575	1270	913	1049	1460	1352	1390	1664		
No petroleros	2717	2607	3134	3096	2334	2516	3475	4695	5090		
De los cuales IVA	621	633	779	831	591	893	1457	1667	1737		
Superávit operativo de las empresas públicas no financieras	553	475	310	18	132	150	106	187	155		
Gasto total ^{1/}	4804	5221	5220	5145	4165	3889	4853	6117	6585		
Gasto corriente	3616	3773	3970	3990	3165	3095	3457	4536	5124		
Intereses	786	831	995	987	1183	1052	996	869	820		
Externos	669	659	751	749	837	853	779	665	634		
Internos	117	173	243	238	346	199	217	205	186		
Salarios	1426	1482	1542	1691	991	761	1163	1761	2288		
Bienes y servicios	305	533	600	569	397	410	579	901	948		
Otros	1099	927	833	744	594	871	719	1005	1069		
Gasto de capital	1188	1449	1250	1155	1000	795	1396	1582	1460		
Formación de capital fijo	998	1265	1246	1143	982	782	1161	1417	1431		
Gobierno central	381	498	478	602	485	425	645	611	660		
Empresas públicas no financieras	389	544	486	199	245	83	143	236	254		
Gobiernos municipales	159	154	190	260	224	246	329	459	480		
Otros	69	69	91	82	27	29	44	111	38		
Otros gastos de capital	190	184	4	12	18	12	236	165	29		
Balance	-205	-566	-506	-1118	-650	237	80	154	323		
Discrepancia ^{2/}	45	30	0	84	168	10	5	0	130		
Balance global	-250	-595	-506	-1202	-818	227	75	154	453		
Balance primario	536	236	489	-215	366	1280	1071	1023	1273		
Como porcentaje del PIB											

A1. Sector público no financiero (nominal, PIB) (Continuación)											
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Promedio 1995-99	Promedio 2000-03
Ingresos totales	22.8	21.9	19.9	17.3	21.1	25.9	23.5	25.8	25.7	20.6	25.2
Petroleros	6.6	7.4	5.4	3.9	6.3	9.2	6.4	5.7	6.2	5.9	6.9
No petroleros	13.5	12.3	13.3	13.3	14.0	15.8	16.5	19.3	18.9	13.3	17.6
De los cuales IVA	3.1	3.0	3.3	3.6	3.5	5.6	6.9	6.9	6.5	3.3	6.5
Superávit operativo de las empresas públicas no financieras	2.7	2.2	1.3	0.1	0.8	0.9	0.5	0.8	0.6	1.4	0.7
Gasto total ^{1/}	23.8	24.6	22.1	22.1	25.0	24.4	23.1	25.2	24.5	23.5	24.3
Gasto corriente	17.9	17.7	16.8	17.2	19.0	19.4	16.4	18.7	19.0	17.7	18.4
Intereses	3.9	3.9	4.2	4.2	7.1	6.6	4.7	3.6	3.0	4.7	4.5
Externos	3.3	3.1	3.2	3.2	5.0	5.4	3.7	2.7	2.4	3.6	3.5
Internos	0.6	0.8	1.0	1.0	2.1	1.2	1.0	0.8	0.7	1.1	1.0
Salarios	7.1	7.0	6.5	7.3	5.9	4.8	5.5	7.2	8.5	6.8	6.5
Bienes y servicios	1.5	2.5	2.5	2.4	2.4	2.6	2.8	3.7	3.5	2.3	3.1
Otros	5.4	4.4	3.5	3.2	3.6	5.5	3.4	4.1	4.0	4.0	4.2
Gasto de capital	5.9	6.8	5.3	5.0	6.0	5.0	6.6	6.5	5.4	5.8	5.9
Formación de capital fijo	4.9	5.9	5.3	4.9	5.9	4.9	5.5	5.8	5.3	5.4	5.4
Gobierno central	1.9	2.3	2.0	2.6	2.9	2.7	3.1	2.5	2.5	2.4	2.7
Empresas públicas no financieras	1.9	2.6	2.1	0.9	1.5	0.5	0.7	1.0	0.9	1.8	0.8
Gobiernos municipales	0.8	0.7	0.8	1.1	1.3	1.5	1.6	1.9	1.8	1.0	1.7
Otros	0.3	0.3	0.4	0.4	0.2	0.2	0.2	0.5	0.1	0.3	0.2
Otros gastos de capital	0.9	0.9	0.0	0.1	0.1	0.1	1.1	0.7	0.1	0.4	0.5
Balance	-1.0	-2.7	-2.1	-4.8	-3.9	1.5	0.4	0.6	1.2	-2.9	0.9
Discrepancia ^{2/}	0.2	0.1	0.0	0.4	1.0	0.1	0.0	0.0	0.5	0.3	0.1
Balance global	-1.2	-2.8	-2.1	-5.2	-4.9	1.4	0.4	0.6	1.7	-3.2	1.0
Balance primario	2.7	1.1	2.1	-0.9	2.2	8.0	5.1	4.2	4.7	1.4	5.5
Nota: PIB nominal US\$Mln											
	20196	21268	23636	23255	16674	15934	21024	24311	26913		

Fuente: BCE, FMI para 2003.
 1/ Gastos devengados.
 2/ Incluye reducción de personal y costo del fortalecimiento del sistema financiero privado.

A2. Sector público no financiero (real, crecimiento)											
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Promedio 1995-1999	Promedio 2000-03
Millones de US\$ de 2000											
Ingresos totales	3462	3408	3230	2864	3267	4126	3930	4465	4525	3246	4261
Petroleros	1000	1153	870	649	975	1460	1077	989	1090	929	1154
No petroleros	2045	1908	2148	2202	2170	2516	2768	3342	3334	2095	2990
De los cuales IVA	467	463	534	591	549	893	1161	1187	1138	521	1095
Superávit operativo de las empresas públicas no financieras	416	347	212	13	123	150	84	133	101	222	117
Gasto total ¹	3616	3822	3577	3660	3872	3889	3866	4355	4313	3709	4106
Gasto corriente	2722	2762	2721	2838	2942	3095	2754	3229	3357	2797	3108
Intereses	591	609	682	702	1100	1052	794	619	537	737	750
Externos	504	482	515	533	778	853	621	473	415	562	591
Internos	88	126	167	169	322	199	173	146	122	174	160
Salarios	1073	1085	1057	1202	921	761	926	1254	1499	1068	1110
Bienes y servicios	230	390	411	405	369	410	461	641	621	361	533
Otros	828	678	571	529	552	871	573	715	700	632	715
Gasto de capital	894	1060	857	821	929	795	1112	1126	957	912	997
Formación de capital fijo	751	926	854	813	913	782	925	1009	937	851	913
Gobierno central	287	365	328	428	451	425	514	435	432	372	451
Empresas públicas no financieras	293	398	333	142	228	83	114	168	166	279	133
Gobiernos municipales	120	113	130	185	208	246	262	327	315	151	287
Otros	52	50	63	58	25	29	35	79	25	50	42
Otros gastos de capital	143	134	3	9	16	12	188	117	19	61	84
Balance	-154	-414	-347	-795	-604	237	64	110	212	-463	156
Discrepancia ²⁾	34	22	0	60	156	10	4	0	85	54	25
Balance global	-188	-436	-347	-855	-760	227	60	110	297	-517	173
Balance primario	403	173	335	-153	340	1280	853	729	834	220	924
Variación porcentual											

A2. Sector público no financiero (real, crecimiento) (Continuación)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Promedio 1995-1999	Promedio 2000-03
Ingresos totales	6.2	-1.6	-5.2	-11.3	14.1	26.3	-4.8	13.6	1.3	0.4	9.1
Petroleros	4.1	15.2	-24.5	-25.4	50.1	49.8	-26.2	-8.1	10.2	3.9	6.4
No petroleros	9.2	-6.7	12.6	2.5	-1.5	16.0	10.0	20.7	-0.2	3.2	11.6
De los cuales IVA	3.3	-0.8	15.3	10.7	-7.1	62.7	29.9	2.2	-4.1	4.3	22.7
Superávit operativo de las empresas públicas no financieras	-2.2	-16.5	-38.9	-93.9	850.7	21.6	-43.6	57.9	-24.0	139.8	3.0
Gasto total ^{1/}	13.7	5.7	-6.4	2.3	5.8	0.5	-0.6	12.7	-1.0	4.2	2.9
Gasto corriente	17.7	1.5	-1.5	4.3	3.7	5.2	-11.0	17.3	3.9	5.1	3.8
Intereses	10.4	2.9	12.0	3.0	56.7	-4.3	-24.6	-22.0	-13.3	17.0	-16.0
Externos	6.2	-4.2	6.8	3.5	46.0	9.7	-27.3	-23.8	-12.2	11.7	-13.4
Internos	42.5	43.7	32.0	1.3	90.3	-38.1	-13.1	-15.7	-16.7	42.0	-20.9
Salarios	8.6	1.1	-2.6	13.8	-23.4	-17.4	21.7	35.4	19.5	-0.5	14.8
Bienes y servicios	-22.9	69.9	5.4	-1.6	-8.8	11.1	12.5	39.0	-3.2	8.4	14.9
Otros	68.4	-18.0	-15.8	-7.3	4.4	57.7	-34.3	24.9	-2.1	6.3	11.6
Gasto de capital	3.2	18.6	-19.2	-4.1	13.1	-14.5	40.0	1.2	-15.0	2.3	2.9
Formación de capital fijo	-4.8	23.3	-7.8	-4.8	12.3	-14.3	18.2	9.1	-7.1	3.6	1.5
Gobierno central	-2.4	27.1	-10.1	30.6	5.4	-5.9	21.0	-15.3	-0.6	10.1	-0.2
Empresas públicas no financieras	-17.4	36.0	-16.3	-57.5	61.0	-63.7	37.4	47.7	-1.3	1.2	5.0
Gobiernos municipales	21.6	-5.6	14.9	42.2	12.8	18.0	6.6	24.8	-3.7	17.2	11.4
Otros	21.5	-2.6	24.4	-7.3	-56.3	15.1	21.1	122.8	-68.7	-4.1	22.6
Otros gastos de capital	85.0	-6.1	-97.9	201.5	89.6	-25.2	1426.0	-37.5	-83.7	54.4	319.9
Balance	-292.0	168.8	-16.2	129.2	-24.0	-139.3	-73.1	72.0	93.0	-6.8	-11.8
Balance global	587.5	131.7	-20.4	146.4	-11.1	-129.9	-73.7	83.5	170.7	166.8	12.7
Balance primario	-20.6	-57.1	93.6	-145.7	-322.3	276.4	-33.3	-14.6	14.4	-90.4	60.7
Nota: Deflactor del PIB (2000=1)											

Fuente: BCE.

1/ Gastos devengados.

2/ Incluye reducción de personal y costo del fortalecimiento del sistema financiero privado.

A3. Gobierno central (nominal, % PIB, % SPNF)											
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Promedio 1995-1999	Promedio 2000-03
Millones de US\$											
Ingresos totales	3129	3222	3448	3227	2688	3250	3839	4572	4771		
Petroleros	1200	1480	1206	888	994	1397	1280	1363	1561		
No petroleros	1929	1742	2242	2339	1694	1853	2559	3210	3210		
Tributarios	1434	1407	1887	1998	1482	1623	2370	2748	2790		
No tributarios	340	212	230	178	138	237	139	340	375		
Transferencias	156	124	125	164	75	-7	50	122	45		
Gasto total	3419	3726	3726	4186	3163	3230	3994	4757	5010		
Gasto corriente	2696	2843	2947	3141	2427	2572	2555	3531	3693		
Intereses	622	772	939	941	1121	1009	938	823	827		
Externos	505	604	703	708	781	812	728	621	614		
Internos	117	168	237	233	341	197	210	202	213		
Salarios	1252	1317	1369	1510	898	707	1088	1672	1864		
Bienes y servicios	81	202	209	197	123	175	122	318	329		
Otros	527	276	9	65	206	542	300	351	257		
Transferencias	214	275	421	428	79	140	107	366	416		
Gasto de capital	723	883	779	1045	736	659	1439	1227	1317		
Formación de capital fijo	381	498	478	602	485	425	645	611	660		
Otros							233	-3	15		
Transferencias	173	232	301	443	251	234	562	618	642		
Balance del GC	-289	-505	-278	-959	-476	19	-155	-185	-239		
Balance primario del GC	332	268	661	-18	646	1029	782	638	588		
Porcentaje del PIB											
Ingresos totales	15.5	15.1	14.6	13.9	16.1	20.4	18.3	18.8	17.7	15.0	18.8
Petroleros	5.9	7.0	5.1	3.8	6.0	8.8	6.1	5.6	5.8	5.6	6.6
No petroleros	9.6	8.2	9.5	10.1	10.2	11.6	12.2	13.2	11.9	9.5	12.2
Tributarios	7.1	6.6	8.0	8.6	8.9	10.2	11.3	11.3	10.4	7.8	10.8
No tributarios	1.7	1.0	1.0	0.8	0.8	1.5	0.7	1.4	1.4	1.0	1.2
Transferencias	0.8	0.6	0.5	0.7	0.4	0.0	0.2	0.5	0.2	0.6	0.2

A3. Gobierno central (nominal, % PIB, % SPNF) (Continuación)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Promedio 1995-1999	Promedio 2000-03
Gasto total	16.9	17.5	15.8	18.0	19.0	20.3	19.0	19.6	18.6	17.4	19.4
Gasto corriente	13.3	13.4	12.5	13.5	14.6	16.1	12.2	14.5	13.7	13.4	14.1
Intereses	3.1	3.6	4.0	4.0	6.7	6.3	4.5	3.4	3.1	4.3	4.3
Externos	2.5	2.8	3.0	3.0	4.7	5.1	3.5	2.6	2.3	3.2	3.3
Internos	0.6	0.8	1.0	1.0	2.0	1.2	1.0	0.8	0.8	1.1	1.0
Salarios	6.2	6.2	5.8	6.5	5.4	4.4	5.2	6.9	6.9	6.0	5.9
Bienes y servicios	0.4	1.0	0.9	0.8	0.7	1.1	0.6	1.3	1.2	0.8	1.1
Otros	2.6	1.3	0.0	0.3	1.2	3.4	1.4	1.4	1.0	1.1	1.8
Transferencias	1.1	1.3	1.8	1.8	0.5	0.9	0.5	1.5	1.5	1.3	1.1
Gasto de capital	3.6	4.2	3.3	4.5	4.4	4.1	6.8	5.0	4.9	4.0	5.2
Formación de capital fijo	1.9	2.3	2.0	2.6	2.9	2.7	3.1	2.5	2.5	2.4	2.7
Otros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.1	0.0	0.1	0.0	0.3
Transferencias	0.9	1.1	1.3	1.9	1.5	1.5	2.7	2.5	2.4	1.3	2.3
Balance de GC	-1.4	-2.4	-1.2	-4.1	-2.9	0.1	-0.7	-0.8	-0.9	-2.4	-0.6
Balance primario del GC	1.6	1.3	2.8	-0.1	3.9	6.5	3.7	2.6	2.2	1.9	3.7
Porcentaje del SPNF											
Ingresos totales	68.0	69.2	73.2	80.1	76.5	78.8	77.8	72.9	69.1	73.4	74.6
Gasto total	71.2	71.4	71.4	81.4	76.0	83.1	82.3	77.8	76.1	74.2	79.8
Gasto corriente	74.6	75.4	74.2	78.7	76.7	83.1	73.9	77.8	72.1	75.9	76.7
Intereses	79.1	92.9	94.4	95.4	94.8	95.9	94.1	94.6	100.9	91.3	96.4
Externos	75.5	91.7	93.5	94.5	93.2	95.2	93.4	93.5	96.9	89.7	94.7
Internos	100.0	97.4	97.3	98.2	98.5	99.0	96.7	98.4	114.6	98.3	102.2
Salarios	87.8	88.9	88.8	89.3	90.6	92.9	93.6	95.0	81.5	89.1	90.7
Bienes y servicios	26.7	38.0	34.8	34.6	30.9	42.6	21.0	35.3	34.7	33.0	33.4
Otros	47.9	29.8	1.1	8.7	34.6	62.2	41.8	35.0	24.1	24.4	40.7
Gasto de capital	72.4	69.8	62.5	91.5	75.0	84.2	124.0	86.6	92.0	74.3	96.7
Balance del GC	115.9	84.8	54.9	79.8	58.2	8.5	-206.8	-120.1	100.0	78.7	-54.6
Balance primario del GC	62.0	113.4	135.4	8.3	176.6	80.4	73.0	62.3	5.8	99.1	55.4
Gasto no proveniente de transferen- cias/gasto del SPNF	63.1	61.6	57.6	64.4	68.0	73.5	68.5	61.7	60.0	63.0	65.9

Fuente: BCE, MEF y cálculos propios.

A3b. Gobierno central (real, % PIB, % SPNF)											
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Promedio 1995-1999	Promedio 2000-03
Millones de US\$ de 2000											
Ingresos totales	2356	2358	2363	2295	2498	3250	3058	3255	3125	2374	3172
Petroleros	903	1083	826	631	924	1397	1020	970	1023	874	1102
No petroleros	1452	1275	1537	1664	1575	1853	2039	2285	2102	1501	2070
Tributarios	1079	1030	1293	1421	1377	1623	1888	1956	1827	1240	1824
No tributarios	256	155	158	126	128	237	111	242	246	165	209
Transferencias	117	90	86	117	69	-7	40	87	30	96	37
Gasto total	2573	2728	2554	2977	2940	3230	3182	3387	3282	2755	3270
Gasto corriente	2029	2081	2020	2234	2256	2572	2035	2514	2419	2124	2385
Intereses	468	565	644	670	1042	1009	747	586	542	678	721
Externos	380	442	481	504	725	812	580	442	402	507	559
Internos	88	123	162	166	317	197	167	143	139	171	162
Salarios	942	964	938	1074	835	707	867	1191	1221	951	996
Bienes y servicios	61	148	143	140	114	175	97	226	216	121	178
Otros	397	202	6	46	191	542	239	250	169	168	300
Transferencias	161	202	288	304	74	140	86	261	272	206	190
Gasto de capital	544	646	534	744	684	659	1146	873	863	630	885
Formación de capital fijo	287	365	328	428	451	425	514	435	432	372	451
Otros	0	0	0	0	0	0	185	-2	10	0	48
Transferencias	130	170	206	315	233	234	447	440	421	211	386
Balance del GC	-218	-369	-191	-682	-442	19	-124	-132	-156	-380	-98
Balance primario del GC	250	196	453	-13	600	1029	623	454	385	297	623
Indicadores fiscales											
Gasto primario	2106	2162	1910	2308	1898	2221	2435	2801	2740	2077	2549
Variación porcentual											

A3b. Gobierno central (real, % PIB, % SPNF) (Continuación)											
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Promedio 1995-1999	Promedio 2000-03
Ingresos totales											
Petroleros		0.1	0.2	-2.9	8.9	30.1	-5.9	6.4	-4.0	1.6	6.7
No petroleros		19.9	-23.7	-23.6	46.3	51.2	-27.0	-4.9	5.4	4.7	6.2
Tributarios		-12.2	20.5	8.3	-5.4	17.7	10.0	12.1	-8.0	2.8	7.9
No tributarios		-4.6	25.6	9.9	-3.1	17.8	16.3	3.6	-6.6	7.0	7.8
Transferencias		-39.4	1.8	-20.0	1.2	85.1	-53.3	118.9	1.4	-14.1	38.0
Gasto total		-23.0	-5.0	35.7	-40.4	-110.1	-672.5	116.2	-65.9	-8.2	-183.1
Gasto corriente		6.0	-6.4	16.6	-1.2	9.9	-1.5	6.4	-3.1	3.7	2.9
Intereses		2.6	-2.9	10.6	1.0	14.0	-20.9	23.5	-3.8	2.8	3.2
Externos		20.8	13.9	4.0	55.7	-3.2	-26.0	-21.6	-7.5	23.6	-14.6
Internos		16.4	8.8	4.6	44.0	12.0	-28.6	-23.7	-9.0	18.5	-12.3
Salarios		39.9	31.9	2.2	91.0	-37.8	-15.1	-14.2	-3.0	41.3	-17.5
Bienes y servicios		2.3	-2.7	14.5	-22.3	-15.3	22.6	37.4	2.5	-2.0	11.8
Otros		142.0	-3.4	-2.1	-18.5	52.9	-44.4	133.5	-4.8	29.5	34.3
Transferencias		-49.1	-96.9	631.0	314.6	183.3	-55.8	4.5	-32.6	199.9	24.9
Gasto de capital		25.1	43.1	5.5	-75.7	89.0	-38.7	204.9	4.4	-0.5	64.9
Formación de capital fijo		18.8	-17.4	39.3	-8.0	-3.8	74.1	-23.8	-1.2	8.2	11.3
Otros		27.1	-10.1	30.6	5.4	-5.9	21.0	-15.3	-0.6	13.2	-0.2
Transferencias								-101.0	-644.7	.	-372.8
Balance del GC		30.6	21.1	53.1	-26.1	0.4	91.2	-1.6	-4.4	19.7	21.4
Balance primario del GC		69.5	-48.4	258.0	-35.2	-104.4	-740.2	6.5	18.9	61.0	-204.8
Indicadores fiscales		-21.6	131.2	-102.8	-481.40	71.4	-39.4	-27.2	-15.2	-1201.8	-2.6
Gasto primario		2.7	-111.7	20.8	-17.8	17.0	9.6	15.0	-2.2	-1.5	9.9

Fuente: BCE, MEF y cálculos propios.

A4. Resto del gobierno general (nominal, PIB, porcentaje del SPNF)											
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Promedio 1995-1999	Promedio 2000-03
Millones de US\$											
Ingresos totales	1283	1375	1424	1503	978	989	1615	2422	2870		
Ingresos relacionados con el petróleo	127	94	63	25	55	64	72	27	22		
Ingresos no petroleros	1155	1281	1361	1478	923	925	1545	2395	2848		
Contribuciones a la seguridad social	506	450	455	451	230	228	455	767	916		
Intereses y utilidades	85	149	102	92	123	62	91	158	209		
Otros	274	318	364	310	319	311	337	539	706		
Transferencias	291	363	439	625	251	324	663	931	1018		
Gasto total	1186	1264	1391	1449	977	814	1281	1992	2289		
Corriente	937	1010	1106	1096	708	527	905	1255	1704		
Sueldos y salarios	312	310	335	379	215	160	263	335	425		
Bienes y servicios	224	331	391	372	274	235	457	583	619		
Intereses	70	10	11	11	27	12	21	20	9		
Externos	70	10	11	11	27	12	14	17	6		
Internos	0	0	0	0	0	0	6	3	3		
Transferencias	322	359	369	334	191	120	164	317	651		
Al sector público	0	0	0	0	0	0	0	0	62		
Al sector privado	322	359	369	334	191	120	164	317	589		
Otras	9	0	0	0	0	0	0	0	0		
Gasto de capital	250	254	285	353	269	287	376	737	585		
Inversiones fijas	228	223	281	341	251	275	373	570	561		
Concesión neta de préstamos	-1	0	-8	1	11	-10	-1	159	11		
Otros	23	32	13	11	7	22	3	9	14		
Balance	97	111	33	54	1	175	335	430	581		
Porcentaje del PIB											

A4. Resto del gobierno general (nominal, PIB, porcentaje del SPNF) (Continuación)												
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Promedio 1995-1999	Promedio 2000-03	
Ingresos totales	6.4	6.5	6.0	6.5	5.9	6.2	7.7	10.0	10.7	6.2	8.6	
Ingresos relacionados con el petróleo	0.6	0.4	0.3	0.1	0.3	0.4	0.3	0.1	0.1	0.4	0.2	
Ingresos no petroleros	5.7	6.0	5.8	6.4	5.5	5.8	7.4	9.9	10.6	5.9	8.4	
Contribuciones a la seguridad social	2.5	2.1	1.9	1.9	1.4	1.4	2.2	3.2	3.4	2.0	2.5	
Intereses y utilidades	0.4	0.7	0.4	0.4	0.7	0.4	0.4	0.6	0.8	0.5	0.6	
Otros	1.4	1.5	1.5	1.3	1.9	2.0	1.6	2.2	2.6	1.5	2.1	
Transferencias	1.4	1.7	1.9	2.7	1.5	2.0	3.2	3.8	3.8	1.8	3.2	
Gasto total	5.9	5.9	5.9	6.2	5.9	5.1	6.1	8.2	8.5	6.0	7.0	
Corriente	4.6	4.7	4.7	4.7	4.2	3.3	4.3	5.2	6.3	4.6	4.8	
Sueldos y salarios	1.5	1.5	1.4	1.6	1.3	1.0	1.3	1.4	1.6	1.5	1.3	
Bienes y servicios	1.1	1.6	1.7	1.6	1.6	1.5	2.2	2.4	2.3	1.5	2.1	
Intereses	0.3	0.0	0.0	0.0	0.2	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	
Externos	0.3	0.0	0.0	0.0	0.2	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	
Internos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
Transferencias	1.6	1.7	1.6	1.4	1.1	0.8	0.8	1.3	2.4	1.5	1.3	
Al sector público	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.0	0.1	
Al sector privado	1.6	1.7	1.6	1.4	1.1	0.8	0.8	1.3	2.2	1.5	1.3	
Otras	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
Gasto de capital	1.2	1.2	1.2	1.5	1.6	1.8	1.8	3.0	2.2	1.4	2.2	
Inversiones fijas	1.1	1.0	1.2	1.5	1.5	1.7	1.8	2.3	2.1	1.3	2.0	
Concesión neta de préstamos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	-0.1	0.0	0.7	0.0	0.0	0.2	
Otros	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	
Balance	0.5	0.5	0.1	0.2	0.0	1.1	1.6	1.8	2.2	0.3	1.7	
Gasto no proveniente de transferencias/ gasto del SPNF	1.80	1.73	1.96	2.17	1.89	1.79	2.30	2.74	2.49	1.9.1	23.3	

Fuente: BCE.

A5. Empresas públicas no financieras (nominal, PIB, porcentaje del SPNF)											
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Promedio 1995-1999	Promedio 2000-03
Millones de US\$											
Ingresos operativos	1645	1692	1628	974	618	639	746	937	1718		
Gastos operativos	1092	1218	1319	956	486	490	640	750	1627		
Salarios	179	190	217	166	90	69	100	129	161		
Contribuciones a la seguridad social	24	23	24	17	10	9	9	14	16		
Bienes y servicios	889	1005	1078	773	386	412	531	608	1451		
Balance operativo	553	475	310	18	132	150	106	187	91		
Ingresos no operativos	145	133	239	170	46	57	47	77	176		
Gastos no operativos	321	235	323	202	108	81	109	119	85		
Intereses	94	49	44	34	35	31	38	27	14		
Externos	94	45	38	30	30	29	37	27	14		
Internos		5	7	4	5	2	1	1	0		
Transferencias al sector público	131	93	39	40	38	9	5	2	2		
Otras	96	93	240	128	35	41	66	90	68		
Gasto de capital	389	544	486	199	245	83	143	236	210		
Balance	-12	-172	-261	-213	-175	43	-100	-91	-28		
Porcentaje del PIB											
Ingresos operativos	8.1	8.0	6.9	4.2	3.7	4.0	3.5	3.9	6.4	6.2	4.4
Gastos operativos	5.4	5.7	5.6	4.1	2.9	3.1	3.0	3.1	6.0	4.7	3.8
Salarios	0.9	0.9	0.9	0.7	0.5	0.4	0.5	0.5	0.6	0.8	0.5
Contribuciones a la seguridad social	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1
Bienes y servicios	4.4	4.7	4.6	3.3	2.3	2.6	2.5	2.5	5.4	3.9	3.2
Balance operativo	2.7	2.2	1.3	0.1	0.8	0.9	0.5	0.8	0.3	1.4	0.6
Ingresos no operativos	0.7	0.6	1.0	0.7	0.3	0.4	0.2	0.3	0.7	0.7	0.4

A5. Empresas públicas no financieras (nominal, PIB, porcentaje del SPNF) (Continuación)											
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Promedio 1995-1999	Promedio 2000-03
Gastos no operativos	1.6	1.1	1.4	0.9	0.6	0.5	0.5	0.5	0.3	1.1	0.5
Intereses	0.5	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2	0.1
Externos	0.5	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2	0.1
Internos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Transferencias al sector público	0.6	0.4	0.2	0.2	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.3	0.0
Otras	0.5	0.4	1.0	0.5	0.2	0.3	0.3	0.4	0.3	0.5	0.3
Gasto de capital	1.9	2.6	2.1	0.9	1.5	0.5	0.7	1.0	0.8	1.8	0.7
Balance	-0.1	-0.8	-1.1	-0.9	-1.0	0.3	-0.5	-0.4	-0.1	-0.8	-0.2
Gastos no operativos no provenientes de transferencias/gastos del SPNF	12.0	13.1	14.8	7.0	7.6	4.0	5.1	5.8	4.4		

Fuente: BCE y cálculos propios.

A6. Gobierno central por clasificación sectorial

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
(en millones de US\$)								
Administración general	101	117	50	40	14	34	24	47
Defensa	499	483	588	622	311	340	443	669
Orden público	317	362	350	291	161	179	253	440
Educación	586	676	605	707	391	357	568	920
Salud y bienestar social	275	345	278	256	196	198	364	444
Actividades productivas	169	235	213	109	227	56	304	210
Infraestructura	272	311	354	435	242	163	408	402
Otros servicios económicos	919	905	844	1048	1263	1509	1721	1195
Otros	281	293	444	676	358	349	308	431
Total	3419	3726	3726	4186	3163	3185	4394	4757
(como porcentaje del PIB)								
Administración general	0.5	0.6	0.2	0.2	0.1	0.2	0.1	0.2
Defensa	2.5	2.3	2.5	2.7	1.9	2.1	2.1	2.8
Orden público	1.6	1.7	1.5	1.3	1.0	1.1	1.2	1.8
Educación	2.9	3.2	2.6	3.0	2.3	2.2	2.7	3.8
Salud y bienestar social	1.4	1.6	1.2	1.1	1.2	1.2	1.7	1.8
Actividades productivas	0.8	1.1	0.9	0.5	1.4	0.3	1.4	0.9
Infraestructura	1.3	1.5	1.5	1.9	1.5	1.0	1.9	1.7
Otros servicios económicos	4.6	4.3	3.6	4.5	7.6	9.5	8.2	4.9
Otros	1.4	1.4	1.9	2.9	2.1	2.2	1.5	1.8
Total gobierno central	16.9	17.5	15.8	18.0	19.0	20.0	20.9	19.6
(como porcentaje del total)								
Administración general	2.9	3.2	1.3	1.0	0.5	1.1	0.5	1.0
Defensa	14.6	13.0	15.8	14.9	9.8	10.7	10.1	14.1
Orden público	9.3	9.7	9.4	7.0	5.1	5.6	5.8	9.3
Educación	17.1	18.1	16.2	16.9	12.4	11.2	12.9	19.3
Salud y bienestar social	8.0	9.2	7.4	6.1	6.2	6.2	8.3	9.3
Actividades productivas	5.0	6.3	5.7	2.6	7.2	1.7	6.9	4.4
Infraestructura	8.0	8.3	9.5	10.4	7.7	5.1	9.3	8.4
Otros servicios económicos	26.9	24.3	22.6	25.0	39.9	47.4	39.2	25.1
Otros	8.2	7.9	11.9	16.1	11.3	10.9	7.0	9.1
Total gobierno central	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

A6. Gobierno central por clasificación sectorial (Continuación)								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	(variación porcentual real)							
Administración general		13.4	-59.9	-16.6	-53.2	155.7	-44.2	75.0
Defensa		-6.0	14.0	9.8	-34.6	17.7	3.6	35.1
Orden público		11.1	-9.5	-13.6	-28.0	19.7	13.0	55.3
Educación		12.3	-16.2	21.2	-27.7	-1.6	26.6	44.6
Salud y bienestar social		22.0	-24.6	-4.3	0.1	8.7	46.1	9.0
Actividades productivas		34.8	-14.8	-46.8	170.7	-73.6	335.9	-38.4
Infraestructura		11.1	6.6	27.7	-27.3	-27.8	99.9	-12.0
Otros servicios económicos		-4.3	-12.7	28.9	57.4	28.5	-9.1	-38.0
Otros		1.3	41.9	58.1	-30.7	4.7	-29.6	24.9
Total gobierno central		6.0	-6.4	16.6	-1.2	8.3	9.9	-3.2

Fuente: MEF.

A7. Sueldos y salarios del gobierno central por clasificación sectorial

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
(en millones de US\$)								
Administración general	14	10	11	17	2	1	2	3
Defensa	373	379	437	491	270	200	266	356
Orden público	173	163	193	214	118	91	131	200
Educación	335	456	450	499	308	297	458	722
Salud y bienestar social	214	167	163	137	83	70	97	190
Actividades productivas	49	36	31	28	14	10	16	23
Infraestructura	54	42	34	35	20	17	21	58
Otros servicios económicos	39	24	25	66	6	4	6	13
Otros	2	41	24	21	77	16	90	107
Total sueldos y salarios del GC	1252	1317	1369	1510	898	707	1088	1672
(como porcentaje del PIB)								
Administración general	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Defensa	1.8	1.8	1.8	2.1	1.6	1.3	1.3	1.5
Orden público	0.9	0.8	0.8	0.9	0.7	0.6	0.6	0.8
Educación	1.7	2.1	1.9	2.1	1.8	1.9	2.2	3.0
Salud y bienestar social	1.1	0.8	0.7	0.6	0.5	0.4	0.5	0.8
Actividades productivas	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Infraestructura	0.3	0.2	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2
Otros servicios económicos	0.2	0.1	0.1	0.3	0.0	0.0	0.0	0.1
Otros	0.0	0.2	0.1	0.1	0.5	0.1	0.4	0.4
Total sueldos y salarios del GC	6.2	6.2	5.8	6.5	5.4	4.4	5.2	6.9
(como porcentaje del total de sueldos y salarios del GC)								
Administración general	1.1	0.8	0.8	1.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Defensa	29.8	28.8	31.9	32.5	30.1	28.4	24.5	21.3
Orden público	13.8	12.4	14.1	14.2	13.1	12.9	12.0	12.0
Educación	26.7	34.6	32.9	33.1	34.3	42.0	42.1	43.2
Salud y bienestar social	17.1	12.7	11.9	9.1	9.2	9.9	8.9	11.4
Actividades productivas	3.9	2.7	2.3	1.9	1.5	1.5	1.5	1.3
Infraestructura	4.3	3.2	2.5	2.3	2.3	2.4	1.9	3.5
Otros servicios económicos	3.1	1.9	1.9	4.4	0.6	0.6	0.6	0.8
Otros	0.2	3.1	1.8	1.4	8.6	2.2	8.3	6.4
Total sueldos y salarios del GC	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

A7. Sueldos y salarios del gobierno central por clasificación sectorial (Continuación)								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	(variación porcentual real)							
Administración general		-31.4	-0.3	71.4	-85.2	-20.7	34.7	14.0
Defensa		-1.2	8.0	16.6	-28.2	-20.1	5.9	19.5
Orden público		-8.3	11.0	15.2	-28.1	-16.9	14.6	36.6
Educación		32.4	-7.6	15.2	-19.3	3.6	23.1	40.7
Salud y bienestar social		-24.0	-8.4	-12.7	-21.1	-9.1	9.8	75.9
Actividades productivas		-29.3	-19.2	-5.0	-36.0	-20.2	24.0	26.0
Infraestructura		-24.9	-22.7	6.2	-24.8	-9.4	-2.4	150.4
Otros servicios económicos		-38.8	-2.7	169.3	-88.6	-21.7	20.2	81.2
Otros		1998.4	-44.5	-10.0	376.9	-78.2	358.0	6.1
Total sueldos y salarios del GC		2.3	-2.7	14.5	-22.3	-15.3	22.6	37.4

Fuente: MEF.

A8. Bienes y servicios del gobierno central por clasificación sectorial

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
(en millones de US\$)								
Administración general	9.0	12.1	10.1	9.8	4.6	9.4	5.0	8.9
Defensa	0.4	46.6	41.4	41.7	17.0	47.8	22.5	103.7
Orden público	11.8	41.1	44.3	36.3	21.0	20.2	17.9	43.2
Educación	4.4	18.6	15.6	14.4	15.3	12.1	12.0	18.7
Salud y bienestar social	26.4	35.6	42.4	51.7	24.7	48.8	23.0	54.4
Actividades productivas	8.9	15.4	14.5	8.3	5.9	1.9	5.5	7.3
Infraestructura	6.7	11.6	10.9	6.3	4.5	1.5	4.2	5.5
Otros servicios económicos	4.8	6.1	8.4	8.5	15.0	18.5	7.5	15.2
Otros	9.1	15.2	21.2	19.9	14.8	14.2	24.1	61.2
Total bienes y servicios del GC	81.3	202.3	208.8	197.0	122.8	174.5	121.7	318.0
(como porcentaje del PIB)								
Administración general	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0
Defensa	0.0	0.2	0.2	0.2	0.1	0.3	0.1	0.4
Orden público	0.1	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2
Educación	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Salud y bienestar social	0.1	0.2	0.2	0.2	0.1	0.3	0.1	0.2
Actividades productivas	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Infraestructura	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Otros servicios económicos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.1
Otros	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.3
Total bienes y servicios del GC	0.4	1.0	0.9	0.8	0.7	1.1	0.6	1.3
(como porcentaje del total de bienes y servicios del GC)								
Administración general	11.1	6.0	4.8	5.0	3.7	5.4	4.1	2.8
Defensa	0.5	23.1	19.8	21.1	13.8	27.4	18.5	32.6
Orden público	14.5	20.3	21.2	18.5	17.1	11.6	14.7	13.6
Educación	5.4	9.2	7.5	7.3	12.5	7.0	9.9	5.9
Salud y bienestar social	32.4	17.6	20.3	26.3	20.1	28.0	18.9	17.1
Actividades productivas	10.9	7.6	6.9	4.2	4.8	1.1	4.6	2.3
Infraestructura	8.2	5.7	5.2	3.2	3.6	0.8	3.4	1.7
Otros servicios económicos	5.9	3.0	4.0	4.3	12.2	10.6	6.1	4.8
Otros	11.2	7.5	10.2	10.1	12.1	8.1	19.8	19.2
Total bienes y servicios del GC	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

A8. Bienes y servicios del gobierno central por clasificación sectorial (Continuación)								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	(variación porcentual real)							
Administración general		30.8	-22.0	0.8	-39.1	122.2	-57.7	59.4
Defensa		10616.3	-16.9	4.5	-46.6	202.3	-62.5	312.0
Orden público		239.9	0.9	-14.8	-24.4	3.5	-29.5	115.6
Educación		310.3	-21.3	-4.1	38.5	-14.6	-21.1	38.8
Salud y bienestar social		31.2	11.5	26.6	-37.6	112.6	-62.4	111.1
Actividades productivas		69.3	-11.9	-40.3	-7.3	-64.9	129.2	17.0
Infraestructura		69.3	-11.9	-40.3	-7.3	-64.9	129.2	17.0
Otros servicios económicos		24.6	28.4	5.7	130.3	32.8	-67.9	81.8
Otros		62.6	31.0	-2.7	-2.7	3.1	34.9	127.2
Total sueldos y salarios del GC		142.0	-3.4	-2.1	-18.5	52.9	-44.4	133.5

Fuente: MEF.

A9. Inversión fija del gobierno central por clasificación sectorial

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
(en millones de US\$)								
Administración general	0	0	2	2	8	3	10	10
Defensa	0	12	36	3	0	1	2	43
Orden público	4	9	18	8	6	47	32	79
Educación	18	15	15	19	8	11	9	30
Salud y bienestar social	7	14	18	11	55	29	67	54
Actividades productivas	102	71	106	66	195	33	246	146
Infraestructura	157	234	234	305	186	140	251	202
Otros servicios económicos	88	71	1	0	0	1	10	25
Otros	5	72	48	187	28	205	18	21
Total inversión fija del GC	381	498	478	602	485	470	645	611
(como porcentaje del PIB)								
Administración general	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Defensa	0.0	0.1	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2
Orden público	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.3	0.2	0.3
Educación	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.0	0.1
Salud y bienestar social	0.0	0.1	0.1	0.0	0.3	0.2	0.3	0.2
Actividades productivas	0.5	0.3	0.4	0.3	1.2	0.2	1.2	0.6
Infraestructura	0.8	1.1	1.0	1.3	1.1	0.9	1.2	0.8
Otros servicios económicos	0.4	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
Otros	0.0	0.3	0.2	0.8	0.2	1.3	0.1	0.1
Total inversión fija del GC	1.9	2.3	2.0	2.6	2.9	2.9	3.1	2.5
(como porcentaje de la inversión fija del GC)								
Administración general	0.0	0.1	0.4	0.4	1.6	0.6	1.5	1.7
Defensa	0.0	2.5	7.6	0.6	0.0	0.2	0.3	7.0
Orden público	0.9	1.7	3.7	1.3	1.3	10.0	5.0	12.9
Educación	4.6	3.0	3.2	3.1	1.5	2.4	1.4	4.9
Salud y bienestar social	1.9	2.8	3.8	1.8	11.3	6.2	10.4	8.8
Actividades productivas	26.9	14.3	22.2	11.0	40.2	7.0	38.2	23.9
Infraestructura	41.1	46.9	48.8	50.7	38.3	29.8	38.9	33.1
Otros servicios económicos	23.1	14.3	0.2	0.1	0.0	0.1	1.6	4.2
Otros	1.4	14.5	10.1	31.1	5.8	43.7	2.7	3.4
Total inversión fija del GC	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

A9. Inversión fija del gobierno central por clasificación sectorial (Continuación)								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	(variación porcentual real)							
Administración general	.		358.7	43.2	315.3	-61.0	165.3	-1.7
Defensa		6938.4	172.4	-90.4	-100.0		90.9	1662.7
Orden público		129.0	93.7	-53.5	7.4	678.0	-45.4	119.8
Educación		-19.0	-2.7	27.2	-47.7	62.1	-35.8	192.8
Salud y bienestar social		92.2	22.0	-39.9	578.3	-43.2	83.8	-28.2
Actividades productivas		-32.3	39.5	-35.4	285.3	-81.9	497.9	-46.9
Infraestructura		44.9	-6.4	35.6	-20.5	-18.9	42.8	-27.9
Otros servicios económicos		-21.6	-98.5	-57.7	-83.3	955.6	1310.5	120.4
Otros		1189.9	-37.2	301.9	-80.5	690.3	-93.1	4.5
Total inversión fija del GC		27.1	-10.1	30.6	5.4	4.1	9.4	-15.3

Fuente: MEF.

A10. Transferencias al gobierno central por clasificación sectorial

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
(en millones de US\$)								
Administración general	46	49	15	4	0	0	2	2
Defensa	106	19	45	12	5	43	124	86
Orden público	100	76	58	4	5	20	57	101
Educación	209	94	90	73	13	12	13	19
Salud y bienestar social	27	66	35	18	15	46	132	62
Actividades productivas	9	73	58	2	1	9	9	20
Infraestructura	54	23	72	85	15	1	10	11
Otros servicios económicos	21	30	10	72	108	521	381	323
Otros	171	122	226	268	125	29	80	93
Total inversión fija del GC	741	551	609	538	285	681	808	718
(como porcentaje del PIB)								
Administración general	0.2	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Defensa	0.5	0.1	0.2	0.1	0.0	0.3	0.6	0.4
Orden público	0.5	0.4	0.2	0.0	0.0	0.1	0.3	0.4
Educación	1.0	0.4	0.4	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1
Salud y bienestar social	0.1	0.3	0.1	0.1	0.1	0.3	0.6	0.3
Actividades productivas	0.0	0.3	0.2	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1
Infraestructura	0.3	0.1	0.3	0.4	0.1	0.0	0.0	0.0
Otros servicios económicos	0.1	0.1	0.0	0.3	0.6	3.3	1.8	1.3
Otros	0.8	0.6	1.0	1.2	0.8	0.2	0.4	0.4
Total inversión fija del GC	3.7	2.6	2.6	2.3	1.7	4.3	3.8	3.0
(como porcentaje de las transferencias totales al GC)								
Administración general	6.1	8.9	2.5	0.7	0.0	0.0	0.2	0.3
Defensa	14.3	3.4	7.4	2.2	1.6	6.3	15.4	12.0
Orden público	13.5	13.7	9.4	0.7	1.6	2.9	7.0	14.1
Educación	28.1	17.1	14.8	13.5	4.5	1.7	1.6	2.6
Salud y bienestar social	3.7	12.0	5.8	3.3	5.1	6.8	16.3	8.7
Actividades productivas	1.2	13.3	9.5	0.4	0.3	1.3	1.1	2.8
Infraestructura	7.3	4.1	11.8	15.9	5.1	0.2	1.2	1.6
Otros servicios económicos	2.8	5.4	1.7	13.4	37.8	76.5	47.1	45.0
Otros	23.0	22.1	37.0	49.8	43.9	4.3	9.9	12.9
Total inversión fija del GC	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

A10. Transferencias al gobierno central por clasificación sectorial (Continuación)								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	(variación porcentual real)							
Administración general			-71.1	-73.3	-97.5	186.9	658.5	-10.2
Defensa		-82.9	125.8	-72.2	-49.4		131.9	-38.4
Orden público		-26.3	-28.9	-93.1	56.8	359.7	130.2	59.4
Educación		-56.1	-10.3	-16.3	-77.0	-1.9	-10.4	29.2
Salud y bienestar social		134.8	-49.8	-48.0	7.7	242.6	126.1	-57.7
Actividades productivas		723.7	-25.8	-96.4	-42.6	1014.7	-20.6	97.8
Infraestructura		-59.1	197.1	23.3	-77.8	-90.3	493.7	1.8
Otros servicios económicos		40.7	-68.2	641.8	95.4	420.5	-41.8	-24.2
Otros		-30.5	73.1	23.2	-38.9	-75.1	120.1	3.8
Total inversión fija del GC		-27.7	3.5	-8.4	-30.7	157.1	-5.5	-20.6

Fuente: MEF.

A 11. Clasificación económica del gasto de defensa (nominal, PIB)										
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Prel. 2002	Promedio 1995-99	Promedio 2000-02
(en millones de US\$)										
Gasto total	499	483	588	622	311	340	443	669		
Corriente	480	444	524	545	292	291	413	546		
Sueldos y salarios	373	379	437	491	270	200	266	356		
Bienes y servicios	0	47	41	42	17	48	22	104		
Pagos de intereses	...	...	...	...	...	...	...	...		
Transferencias	106	19	45	12	5	43	124	86		
Capital	20	38	64	77	20	49	29	123		
Formación de capital fijo	0	12	36	3	0	1	2	43		
Transferencias de capital	20	26	28	74	20	49	27	80		
(como porcentaje del PIB)										
Gasto total	2.5	2.3	2.5	2.7	1.9	2.1	2.1	2.8	2.5	2.2
Corriente	2.4	2.1	2.2	2.3	1.7	1.8	2.0	2.2	2.3	1.9
Sueldos y salarios	1.8	1.8	1.8	2.1	1.6	1.3	1.3	1.5	1.9	1.4
Bienes y servicios	0.0	0.2	0.2	0.2	0.1	0.3	0.1	0.4	0.1	0.2
Pagos de intereses	...	...	...	...	...	...	...	...		
Transferencias	0.5	0.1	0.2	0.1	0.0	0.3	0.6	0.4	0.2	0.3
Capital	0.1	0.2	0.3	0.3	0.1	0.3	0.1	0.5	0.2	0.3
Formación de capital fijo	0.0	0.1	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.1	0.0
Transferencias de capital	0.1	0.1	0.1	0.3	0.1	0.3	0.1	0.3	0.2	0.2

Fuentes: MEF y BCE.

A12. Clasificación económica del gasto en educación (nominal, PIB)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (p)	Promedio 1995-99	Promedio 2000-02
(en millones de US\$)										
Gasto total	586	676	605	707	391	357	568	920		
Corriente	548	568	556	586	336	321	484	759		
Sueldos y salarios	335	456	450	499	308	297	458	722		
Bienes y servicios	4	19	16	14	15	12	12	19		
Pagos de intereses	...	...	...	...	...	...	...	...		
Transferencias	209	94	90	73	13	12	13	19		
Capital	38	108	50	120	54	37	85	160		
Formación de capital fijo	18	15	15	19	8	11	9	30		
Transferencias de capital	20	93	34	102	47	26	75	130		
(como porcentaje del PIB)										
Gasto total	2.9	3.2	2.6	3.0	2.3	2.2	2.7	3.8	2.9	2.8
Corriente	2.7	2.7	2.4	2.5	2.0	2.0	2.3	3.1	2.6	2.4
Sueldos y salarios	1.7	2.1	1.9	2.1	1.8	1.9	2.2	3.0	2.0	2.2
Bienes y servicios	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Pagos de intereses	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Transferencias	1.0	0.4	0.4	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.5	0.1
Capital	0.2	0.5	0.2	0.5	0.3	0.2	0.4	0.7	0.4	0.4
Formación de capital fijo	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1
Transferencias de capital	0.1	0.4	0.1	0.4	0.3	0.2	0.4	0.5	0.3	0.3

Fuentes: MEF y BCE.

A13. Clasificación económica del gasto en salud y bienestar social (nominal, PIB)										
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (p)	Promedio 1995-99	Promedio 2000-02
	(en millones de US\$)									
Gasto total	2748	344.6	277.6	256.0	196.2	198.3	363.7	443.7		
Corriente	267.3	268.4	241.1	206.8	122.2	165.3	251.5	307.0		
Sueldos y salarios	213.7	167.0	163.4	137.4	82.9	70.1	96.6	190.2		
Bienes y servicios	26.4	35.6	42.4	51.7	24.7	48.8	23.0	54.4		
Pagos de intereses	...	...	...	...	...	...	...	...		
Transferencias	27.3	65.9	35.3	17.7	14.6	46.5	131.8	62.4		
Capital	7.5	76.2	36.4	49.3	74.0	33.0	112.3	136.7		
Formación de capital fijo	7.1	14.0	18.2	10.6	54.8	28.9	66.7	53.6		
Transferencias de capital	0.4	62.2	18.2	38.7	19.2	4.0	45.5	83.1		
	(como porcentaje del PIB)									
Gasto total	1.4	1.6	1.2	1.1	1.2	1.2	1.7	1.8	1.3	1.5
Corriente	1.3	1.3	1.0	0.9	0.7	1.0	1.2	1.3	1.1	1.1
Sueldos y salarios	1.1	0.8	0.7	0.6	0.5	0.4	0.5	0.8	0.8	0.5
Bienes y servicios	0.1	0.2	0.2	0.2	0.1	0.3	0.1	0.2	0.2	0.2
Pagos de intereses	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Transferencias	0.1	0.3	0.1	0.1	0.1	0.3	0.6	0.3	0.2	0.3
Capital	0.0	0.4	0.2	0.2	0.4	0.2	0.5	0.6	0.2	0.4
Formación de capital fijo	0.0	0.1	0.1	0.0	0.3	0.2	0.3	0.2	0.1	0.3
Transferencias de capital	0.0	0.3	0.1	0.2	0.1	0.0	0.2	0.3	0.1	0.2

Fuentes: MEF y BCE.

A14. Número de instituciones adscritas a los ministerios de línea

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Número de instituciones	65	54	51	51	46	42	41	46
Administración y planificación	6	6	6	6	1	1	1	1
Medio ambiente	1	1	1	1	1	1	1	2
Justicia	5	6	6	6	6	6	6	6
Defensa nacional	1	1	1	1	1	1	1	1
Relaciones exteriores	0	0	0	0	0	0	0	1
Educación y cultura	10	10	10	10	10	8	8	8
Desarrollo humano	3	2	2	2	2	2	2	5
Trabajo y recursos humanos	3	2	2	2	2	1	1	1
Salud	3	3	3	3	3	2	2	2
Agricultura	23	16	14	14	14	14	14	13
Energía y minería	4	3	3	3	3	3	2	2
Industria	5	4	3	3	3	3	3	3
Información y turismo	1	0	0	0	0	0	0	0
Obras públicas y comunicaciones	0	0	0	0	0	0	0	1
Vivienda y desarrollo humano	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: MEF.

A15. Gastos de instituciones adscritas a los ministerios de línea

(como porcentaje de los gastos totales del sector)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Administración y planificación	20.3	21.0	48.3	58.5	42.3	6.8	29.1	12.7
Medio ambiente	100.0	100.0	59.5	41.7	17.7	25.1	4.2	19.6
Justicia	50.1	59.9	64.7	94.7	94.6	89.0	95.3	93.1
Defensa nacional	0.6	1.0	6.0	0.6	0.5	0.4	0.6	0.8
Relaciones exteriores	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	11.7
Educación y cultura	3.5	2.1	2.7	2.1	2.1	1.2	0.9	0.5
Desarrollo humano	2.9	0.8	0.9	2.8	5.8	18.3	13.0	14.4
Trabajo y recursos humanos	54.9	63.0	65.7	63.2	64.6	7.6	58.9	51.3
Salud	8.3	8.7	5.0	6.0	4.1	2.0	3.7	4.5
Agricultura	88.5	74.1	90.0	83.2	91.5	71.6	78.9	77.9
Energía y minería	19.1	12.3	3.0	1.5	5.4	16.5	10.1	10.0
Industria	37.4	31.3	36.4	33.8	19.4	11.6	16.5	8.5
Información y turismo	50.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Obras públicas y comunicaciones	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	19.2
Total	16.1	17.2	20.1	15.5	21.0	11.2	19.4	19.5

Fuente: MEF.

A16. Operaciones de los consejos municipales y provinciales				
	2001	2002 Aut.	2003 Proy.	2004 Proy.
	(en millones de US\$)			
Ingresos	814	1032	1079	1125
Ingresos corrientes	137	251	274	293
Intereses y utilidades	54	40	60	63
Otros	83	211	214	229
Transferencias	678	782	805	832
Transferencias de capital de operaciones presupuestales	562	618	642	635
Participación del 25% impuesto sobre la renta		30	38	54
Fondo Salvamiento Cultural	24	24	27	30
Del resto del sector público	92	110	98	114
De FODESEC	39	73	80	90
De otras fuentes	53	37	18	24
Gastos	706	982	1102	1160
Corrientes	376	495	621	644
Sueldos y salarios	108	137	169	171
Adquisición de bienes y servicios	261	345	352	367
Pagos de intereses	2	2	3	2
Externos	2	2	3	2
Transferencias corrientes	5	12	97	104
Al IESS	4	7	10	11
A otras entidades del sector público	0	3	27	29
Al sector privado	0	2	60	64
Capital	329	487	480	516
Superávit o déficit global (-)	109	50	-23	-35

Fuentes: MEF y estimaciones y proyecciones del personal del FML.

A17. Organizaciones que reciben ingresos preasignados										
Concepto	% del presupuesto del gobierno central	Impuesto sobre la renta	Impuesto de carreteras	Impuesto al valor agregado (IVA)	Impuesto sobre el consumo	Aranceles sobre el valor CIF	Impuesto sobre operaciones de crédito	Intereses sobre impuestos atrasados	Multas tributarias	No tributarios No específicos
Junta de Fuentes Hidráulicas Jijíapa Paján y Puerto López						3% del pago de aranceles calculados sobre el valor CIF				
Comité de Tránsito de Guayas		6% del impuesto sobre la renta a la provincia de Guayas								
Centro de Rehabilitación de Manabí		6% del impuesto sobre la renta a la provincia de Manabí					12.5% del impuesto sobre las operaciones			
FODESEC		10% del impuesto sobre la renta				\$72,800 mensuales + \$14,000 por el impuesto no recaudado sobre el café y el cacao	27.5% del impuesto a las operaciones de crédito (55% del 50% total) (1)			
Servicio de Rentas Internas		1.5% del impuesto sobre la renta	1.5% del impuesto de carreteras	1.5% del IVA	1.5% del impuesto sobre el consumo			1.5% del ingreso	1.5% del ingreso	1.5% del ingreso
Universidades oficiales		10% del impuesto sobre la renta								
Universidades privadas		1% del impuesto sobre la renta								
FOPEDEUPO				10% del IVA						
Universidades agrícolas				0.5% del IVA						

A17. Organizaciones que reciben ingresos preasignados (Continuación)										
Concepto	% del presupuesto del gobierno central	Impuesto sobre la renta	Impuesto de carreteras	Impuesto al valor agregado (IVA)	Impuesto sobre el consumo	Aranceles sobre el valor CIF	Impuesto sobre operaciones de crédito	Intereses sobre impuestos atrasados	Multas tributarias	No tributarios No específicos
Fondo de Rescate del Patrimonio Cultural		6% del impuesto sobre la renta en las respectivas municipalidades (excepto Guayas y Manabí)								
Fondo de Administración de Carreteras de la provincia de Loja			1% sobre la compra de vehículos usados							
Autoridad Portuaria de Manta										
Programa de equipos y mantenimiento de hospitales					1 0% del impuesto sobre el consumo					
Servicios de maternidad gratuita					3% del total del impuesto sobre el consumo del Grupo I sin telecomunicaciones					
Fundación Oswaldo Loor Moreira					2% del impuesto sobre el consumo de alcohol					
Corporación de Servicios Públicos Seccionales					2/3 del impuesto sobre el consumo de servicios radioeléctricos y de telecomunicaciones menos la parte del SRI					

A17. Organizaciones que reciben ingresos preasignados (Continuación)									
Concepto	% del presupuesto del gobierno central	Impuesto sobre la renta	Impuesto de carreteras	Impuesto al valor agregado (IVA)	Impuesto sobre el consumo	Aranceles sobre el valor CIF	Impuesto sobre operaciones de crédito	Intereses sobre impuestos atrasados	No tributarios No específicos
SENADER					1/3 del impuesto sobre el consumo de servicios radioeléctricos y de telecomunicaciones menos la parte del SRI				
Corporación de Aduanas Ecuatorianas						3% del pago de aranceles calculados sobre el valor CIF			
Sociedad para la Lucha contra el Cáncer							50% del impuesto a las operaciones de crédito		
PREDESUR							25% del impuesto a las operaciones de crédito		
Municipalidades y consejos provinciales	15% del presupuesto del gobierno central (2)								

(1) 55% distribuido de la siguiente manera: 7.5% Fondo de Desarrollo para la Provincia de Bolívar; 5% FONDORO; 12.5% Fondo para Trabajadores Agrícolas de la Provincia de Chimborazo; 15% Fondo de Desarrollo de Pichincha, 15% Fondo de Desarrollo de Carchi.

(2) Excepto el ingreso de créditos internos y externos de inversión que benefician a municipalidades y consejos provinciales.
Fuente: MEF.

A 18. Instituciones que reciben ingresos preasignados									
Institución	Ley del Quince por Ciento	Otras leyes especiales: Ley 47, FONDESEC, FIM-Banco de Desarrollo	Fondo de Adm. de Carreteras de Loja	Impuesto FONSAI	Rental Tax Donations	10% del (ICE) para provisión de agua	Participación en el petróleo: Ley 10, reformada por Ley ECORAE y Ley 120 Corpecuador	Asignaciones presupuestarias para inversiones transferencias de capital	Conven- ciones interinstitu- cionales para inversiones en proyectos
Organizaciones seccionales									
Municipalidades	x	x	x	x	x	x	x	x	
Consejos Provinciales	x	x	x		x		x	x	
Organizaciones de desarrollo regional									
Centro de Recon- versión Económica del Azuay (CREA)									
Centro de Rehabilitación de Manabí		x						x	
Centro de Desarrollo de la Cuenca del Guayas (CEDEGE)								x	
Subcom. Des. de las cuencas Puyan- go-Tumbes (PREDESUR)		x						x	
Corporación Re- gional de la Sierra Centro (CORSI- CEN)								x	

A 18. Instituciones que reciben ingresos preasignados (Continuación)									
Institución	Ley del Quince por Ciento	Otras leyes especiales: Ley 47, FONDESEC, FONDEPRO, FIM- Banco de Desarrollo	Fondo de Adm. de Carreteras de Loja	Impuesto FONSAI	Rental Tax Donations	10% del (ICE) para provisión de agua	Participación en el petróleo: Ley 10, reformada por Ley ECORAE y Ley 120 Corpecuador	Asignaciones presupuestarias para inversiones transferencias de capital	Conven- ciones interinstitu- cionales para inversiones en proyectos
Corporación Re- gional de la Sierra Norte (CORSI- NOR)								x	
Corporación de Desarrollo Regio- nal de El Oro (CODELORO)								x	
Corporación de Desarrollo Regional de Chimborazo (CODERECH)								x	
Corporación de Desarrollo Regio- nal de Cotopaxi (CODERECO)								x	
Instituto Nacional de Galápagos (IN- GALA)		x						x	
Corporación de Desarrollo Afro- ecuatoriano (CO- DAE)								x	
Unidad de Desa- rrollo del Norte (UDENOR)								x	
CODENPE								x	

A18. Instituciones que reciben ingresos preasignados (Continuación)									
Institución	Ley del Quince por Ciento	Otras leyes especiales: Ley 47, FODESEC, FONDEPRO, FIM-Banco de Desarrollo	Fondo de Adm. de Carreteras de Loja	Impuesto FONSAI	Rental Tax Donations	10% del (ICE) para provisión de agua	Participación en el petróleo: Ley 10, reformada por Ley ECORAE y Ley 120 Corpecuador	Asignaciones presupuestarias para inversiones de capital	Convenciones internacionales para inversiones en proyectos
CODEPMOC								x	
Unidades independientes								x	
Corpecuador					x		x	x	
Corporación para la Reconstrucción de Zonas Afectadas por el fenómeno de El Niño (COPE-FEN)								x	
Instituto de Eco-desarrollo de la Región Amazónica (ECORAE)							x	x	
Parque Nacional Galápagos		x						x	
Junta de Promoción de Desarrollo de los Cantones Jipijapa y Paján y Puerto López		x						x	

Fuente: MEF.

A19. Gasto social como porcentaje del presupuesto del gobierno central

Transferencia al sector social	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<i>Millones de US\$</i>								
Educación	464.5	562.1	624.2	563.3	638.0	368.2	310.7	492.8
Bienestar social	83.5	70.4	118.8	70.9	59.4	69.4	76.2	126.8
Trabajo	4.6	7.0	10.3	9.8	9.0	5.4	6.3	5.6
Salud	127.3	194.8	204.3	191.4	186.0	110.1	121.2	188.6
Desarrollo urbano	99.0	67.3	47.7	50.8	54.0	11.5	31.7	134.9
Total presupuesto social	779.0	901.6	1005.4	886.3	946.5	564.5	546.2	948.7
<i>Porcentaje del presupuesto de GC</i>								
Educación	19	17	18	16	19	15	11	12
Bienestar social	3	2	3	2	2	3	3	3
Trabajo	0	0	0	0	0	0	0	0
Salud	5	6	6	5	5	4	4	4
Desarrollo urbano	4	2	1	1	2	0	1	3
Total presupuesto social	31	27	29	25	28	22	19	23
<i>Notas:</i>								
Intereses de la deuda pública / pre-supuesto	53%	90%	61%	89%	78%	120%	158%	193%
Total presupuesto del gobierno central	2487.2	3311.3	3408.6	3595.3	3400.2	2532.9	2831.7	4196.5

Fuente: MEF.

A20. Gasto de personal en educación (en US\$)						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ministerio de Educación y Cultura	204,160,433	422,769,422	350,793,654	454,234,986	308,753,551	245,079,025
Instituto Nacional del Patrimonio Cultural	584,828	426,704	382,182	399,948	240,455	206,772
Museo C. Naturales del Ecuador	76,066	87,020	65,206	55,971	29,722	24,769
Unidad Nacional de Danza	54,931	66,205	58,310	50,872	27,912	25,928
Sistema Nacional de Archivos y Archivo Nacional	53,197	60,663	54,356	56,433	38,230	22,579
Sistema Nacional de Bibliotecas	6,434	11,419	10,185	10,255	4,763	2,216
Consejo Nacional de Cultura	117,490	99,004	108,032	87,105	48,580	37,872
SENACYT		39,679	32,364	256,860	10,847	
Consejo Nacional de Deportes	46,189	73,219	83,876	73,858	51,654	38,900
DINACE	1,055,843	1,160,315	1,040,912	1,081,383	320,680	549,625
DINADER	440,283	352,657	419,547	451,652	290,598	3,215
TOTAL	206,597,690	425,148,303	353,050,621	456,761,321	309,818,992	245,992,900
TOTAL SECTOR EDUCACIÓN	560,208,644	608,816,064	525,640,347	623,952,767	370,794,090	283,509,503
Total nuevas series (UNICEF)	523,584,971	604,390,865	550,140,576	596,302,775	400,819,048	329,276,625
Nuevas series MINEF	562	624	563	638	368	311
% DEL TOTAL DE GASTO EN EDUCACIÓN						
% del total UNICEF	36.9	69.8	67.2	73.2	83.6	86.8
% del total MINEF	39.5	70.3	64.2	76.6	77.3	74.7
	36.8	68.1	62.7	71.6	84.1	79.2

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, 1995-2000.

A21. Gasto en educación por niveles (en millones de US\$)								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Educación hispánica básica	193.9	212.7	191.7	225.9	145.7	117.7	155.0	284.5
Educación bilingüe básica	7.9	9.8	9.5	11.8	7.7	6.8	9.3	16.0
Educación intermedia	194.0	249.6	203.9	227.7	154.1	118.6	159.3	304.1
Educación avanzada	127.8	132.3	145.1	130.9	17.7	11.2	nd	nd
TOTAL	523.6	604.4	550.1	596.3	325.1	254.3	323.6	604.6
<i>Participación (%)</i>								
Educación hispánica básica	37	35	35	38	45	46	48	47
Educación bilingüe básica	2	2	2	2	2	3	3	3
Educación intermedia	37	41	37	38	47	47	49	50
Educación avanzada	24	22	26	22	5	4		
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, 1995-2002.

A22. Gasto en educación por niveles (en millones de US\$)	
	1999
Gasto de personal	309,816,993
Servicios	5,092,129
Suministros y materiales	7,978,724
Mobiliario	247,366
Obras públicas	22,532,916
Transferencias	25,125,959
TOTAL	370,794,088
<i>Salarios (%)</i>	
	84

A23. Fuentes de financiamiento para educación, 2003 (en US\$)									
Sector	Fuente de financiamiento				Distribución por fuente de financiamiento				
	Fiscal	Recursos propios	Crédito externo	Crédito interno	TOTAL	Fiscal	Recursos propios	Crédito externo	Crédito interno
Ministerio de Educación y Cultura	760.2	23.7	15.3	31.3	830.5	91.5	2.9	1.8	3.8
Inst. Nacional del Patrimonio Cultural	1.2	1.2	0.0	0.0	2.3	49.8	50.2	0.0	0.0
Museo C. Naturales Ecuador	0.2	0.0	0.0	0.0	0.2	93.8	6.3	0.0	0.0
Unidad Nacional de Danza	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	97.2	2.8	0.0	0.0
Sistema Nacional de Archivos y Archivo Nacional	0.3	0.0	0.0	0.0	0.3	96.3	3.7	0.0	0.0
Sistema Nacional de Bibliotecas	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	81.8	18.2	0.0	0.0
Consejo Nacional de Cultura	0.2	0.5	0.0	0.0	0.6	23.4	76.6	0.0	0.0
SENACYT	0.0	0.2	0.0	0.2	0.4	0.0	53.5	0.0	46.5
TOTAL	762.1	25.7	15.3	31.5	834.5	91.3	3.1	1.8	3.8

Fuente: MEF.

A24. Oferta de centros de salud públicos y privados, 1975-2000									
	Total		Total	Hospitalización		Subtotal	Atención ambulatoria		
	Públicos	Privados		Públicos	Privados		Pública	Privada	Subtotal
Establecimientos por 100,000 habitantes									
1975			17.1			3.2			13.9
1980	19.5	2.7	22.2	1.8	1.6	3.4	17.7	1.1	18.8
1990	24.7	3.5	28.2	1.6	2.3	3.9	23	1.2	24.2
2000	24.6	4.5	29.1	1.4	3.3	4.7	23.2	1.2	24.4
Número de establecimientos									
1975			1,182			224			958
1980	1,550	216	1,766	144	128	272	1,406	88	1,494
1990	2,533	359	2,892	169	235	404	2,364	124	2,488
2000	3,027	555	3,582	178	405	583	2,849	150	2,999

Fuente: INEC, Anuario de recursos y actividades de salud, varios años.

A25. Gastos preasignados en el presupuesto proforma del gobierno central para 2004 (en miles de US\$)				
	Porcentaje de los ingresos totales		Porcentaje de los ingresos totales	
	Porcentaje asignado	ingresos totales	Porcentaje de los ingresos petroleros	US\$
I. INGRESOS PREASIGNADOS -- IMPUESTOS				
US\$				
Ingreso	100.0	12.4		892,107,109
Donaciones		0.7		53,615,010
Ingreso neto		11.7		838,492,099
SRI	1.5	0.2		12,577,381
Universidades estatales	10.0	1.2		83,849,210
Universidades	1.0	0.1		8,384,921
FODESEC	10.0	1.2		83,849,210
FONSAL	4.2	0.5		34,881,580
CRM	0.1	0.0		857,016
Comisión de Tránsito de Guayas	1.7	0.2		14,570,930
Gobierno central	71.5	8.3		599,521,851
Impuesto al valor agregado	100.0	30.3		2,179,015,795
Reembolso IVA		1.6		116,721,684
Impuesto al valor agregado neto		28.7		2,062,294,111
II. INGRESOS PREASIGNADOS -- PETRÓLEO				
US\$				
Administración				
Carreteras Ley de Agropecuaria		0.0	0.0	145,833
70% MOP			0.0	102,083
25% MIDUVI			0.0	36,458
5% MIN/AMBIENT			0.0	7,292
Fuerzas Armadas		0.3	0.2	11,097,541
ISSFA (Ley 169)			0.0	286,652
GRUPO DE DEFENSA			0.2	10810,889
Universidades		0.0	0.0	999,815
Estatales			0.0	908,872
Particulares			0.0	90,943
FERUM		0.0	0.0	109,771
Organizaciones sub-nacionales		2.8	1.3	90,682,426
Consejos provinciales (Ley 72)			0.0	2,277,196
Desarrollo Esmeralda (Doc. 1137 y Doc. 1678)			0.0	7,012

A25. Gastos preasignados en el presupuesto proforma del gobierno central para 2004 (en miles de US\$) (Continuación)						
	Porcentaje		Porcentaje de		Porcentaje de	
	Porcentaje asignado	de los ingresos totales	Porcentaje asignado	los ingresos petroleros	los ingresos totales	US\$
SRI	1.5	0.5			1.2	86,222,961
FOPEDEUPO	10.0	3.0			0.0	2,136,571
Universidades agricultura	0.5	0.2				
Gobierno central	88.0	25.0			0.0	28,758
					0.0	9,929
Aranceles sobre importaciones	100.0	6.7				
Grupo de recursos hidráulicos	3.0	0.2		2.3	1.0	73,378,270
Aduanas	3.0	0.2			0.0	23,052
Autoridad Portuaria de Manta	1.0	0.0			0.0	2,363
FODESEC (cuota anual fija)	0.0	0.0			0.0	17
FODESEC cuota fija		0.0			0.2	12,054,511
Gobierno central	94.0	6.3			0.0	93
					0.0	590

A25. Gastos preasignados en el presupuesto proforma del gobierno central para 2004 (en miles de US\$) (Continuación)				
Otros impuestos	Porcentaje de los		Porcentaje de	
	Porcentaje asignado	ingresos totales	los ingresos petroleros	los ingresos totales
				US\$
SENACYT (1% con- tratos públicos)		1.1	0.0	1,500,000
SRI (sólo multas impositivas)	1.5	0.0	0.0	3,294,502
Aduanas		0.0	0.1	6,034,279
Gobierno central	98.5	1.1		
Fondo de Administración de Ca- rrerteras de Loja		0.1		
Fondo Hospital Univ. de Gua- yaquil		0.0		
Impuesto (ingreso Ley 67 a P. Galápagos)		0.1		
IV. RESUMEN				
INGRESOS TOTALS (incluye trans- ferencias)				
Total preasignados			100	7,192,866,071
Ingresos preasignados			27	1,908,848,254
Ingresos preasignados			17	1,195,405,169
Tradicionales			10	726,855,579
Petroleros			7	468,549,590
Gastos preasignados			10	713,443,086
INGRESOS TRADICIONALES / I				
GOBIERNO CENTRAL				
PREASIGNADO				
% ingresos preasignados				18.4%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.
1/ Incluye \$658 millones adicionales.
2/ El ingreso de Petroecuador no incluye IVA.

A26. Gastos administrados por las organizaciones de desarrollo regional, 2003

Instituciones	Millones US\$
Entidades del gobierno central	171.29
CREA	3.95
CRM	38.47
CEDEGE	39.36
PREDESUR	20.56
CORSICEN	3.81
CORSINOR	2.53
CODELORO	7.09
CODERECH	1.30
CODERECO	2.36
INGALA	1.61
Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano	1.93
UDENOR	39.11
Consejo de Desarrollo Nacional	8.71
CODEPMOC	0.50
Entidades autónomas	75.46
Corporación Ejecutiva para la Reconstrucción de Zonas Afectadas por El Niño	47.24
ECORAE	6.09
Parque Nacional Galápagos	7.21
Grupo de Recursos Hidráulicos Jipijapa, Pajan Puerto López	14.92
TOTAL	246.75

A27. Gastos militares

	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Porcentaje del gasto público</i>					
Ecuador	9.5	7.5	7.6	12.4	
Bolivia	6.0	6.2	5.3	4.8	
Chile	17.9	16.4	17.2	15.7	
Colombia	9.0	9.0	8.5	11.5	
Perú	8.8	8.4	8.0	8.3	
Media ALC	6.0	5.8	5.4	5.7	
Economías desarrolladas	6.1	6.0	6.1	6.3	
África	14.0	14.2	13.4	10.4	
<i>Porcentaje del PIB</i>					
Ecuador	2.3	2.0	2.0	3.0	3.0
Bolivia	1.8	1.8	1.6	1.6	1.6
Chile	3.8	3.7	3.9	3.6	4.1
Colombia	2.5	2.7	2.6	3.7	3.7
Perú	1.7	1.8	1.7	1.7	1.6
Media ALC	1.5	1.6	1.5	1.6	na
Economías desarrolladas	2.3	2.2	2.2	2.4	na
África	3.5	3.5	3.5	2.8	na

A28. Cuadros salariales del sector público no financiero, 2002-2004

		2002**				2003**				2004**			
Sector	No. de funcionarios públicos	Cuadro de salarios	Costo anual/per-sona	Costo mensual/persona	No. de funcionarios públicos	Cuadro de salarios	Costo anual/per-sona	Costo mensual/persona	No. de funcionarios públicos	Cuadro de salarios	Costo anual/per-sona	Costo mensual/persona	
00 TESORO NACIONAL	0	0	0	0	0	33,000,000	0	0	0				
01 LEGISLATIVO	1,669	23,969,803	14,362	1,197	1,669	24,582,766	14,729	1,227	1,683	27,453,593	16,312	1,359	
02 JURISDICCIONAL	4,633	84,798,376	18,303	1,525	4,631	119,466,138	25,797	2,150	4,914	133,113,877	27,089	2,257	
03 ADMINISTRATIVO	411	3,144,569	7,651	638	389	3,723,916	9,573	798	392	5,884,134	15,011	1,251	
04 MEDIO AMBIENTE	647	3,858,449	5,964	497	299	5,076,886	16,980	1,415	650	5,555,485	8,547	712	
05 ASUNTOS INTERNOS	33,379	196,383,065	5,883	490	40,590	272,116,860	6,704	559	43,857	293,484,815	6,692	558	
06 DEFENSA NACIONAL	56,517	339,510,580	6,007	501	56,581	397,705,959	7,029	586	66,517	421,781,001	6,341	528	
07 ASUNTOS DEL EXTERIOR	796	31,660,525	39,775	3,315	796	29,602,084	37,189	3,099	647	34,467,888	53,273	4,439	
08 FINANZAS	893	12,754,746	14,283	1,190	1,005	16,822,193	16,739	1,395	983	16,487,051	16,772	1,398	
09 EDUCACIÓN	130,994	606,527,649	4,630	386	131,001	623,219,146	4,757	396	131,033	732,612,169	5,591	466	
10 BIENESTAR SOCIAL	1,604	12,308,855	7,674	639	1,606	17,876,389	11,131	928	1,074	14,429,102	13,435	1,120	
11 TRABAJO	837	5,148,547	6,151	513	426	4,693,651	11,018	918	682	5,593,569	8,202	683	
12 SALUD	33,686	183,351,473	5,443	454	35,112	226,954,284	6,464	539	35,111	217,345,799	6,190	516	
13 AGROPECUARIO	4,338	22,761,244	5,247	437	3,836	22,149,260	5,774	481	3,792	26,279,218	6,930	578	
14 RECURSOS NATURALES	710	7,142,005	10,059	838	489	5,188,162	10,610	884	489	7,835,179	16,023	1,335	
15 INDUSTRIAS Y COMERCIO	521	3,901,819	7,489	624	324	3,707,210	11,442	954	419	4,082,838	9,744	812	
16 TURISMO	162	1,102,127	6,803	567	161	1,252,866	7,782	648	161	1,300,688	8,079	673	
17 COMUNICACIONES	6,022	41,477,265	6,888	574	5,968	44,607,379	7,474	623	5,810	50,509,809	8,694	724	
18 DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA	820	7,060,423	8,610	718	819	7,314,609	8,931	744	817	7,326,199	8,967	747	
19 OTROS ORGANISMOS DEL ESTADO	662	13,007,387	19,649	1,637	676	11,723,350	17,342	1,445	697	21,963,364	31,511	2,626	
GOBIERNO CENTRAL	279,301	1,599,868,906	5,728	477	286,378	1,870,783,108	6,533	544	299,728	2,027,505,779	6,764	564	
ENTIDADES AUTÓNOMAS	8,149	137,176,677	1,683	1,403	7,870	195,499,174	24,841	2,070					
SEGURIDAD SOCIAL	15,068	33,690,513	2,236	186	15,068	30,444,099	2,020	168					
PETROECUADOR	3,981	98,600,000	24,768	2,064	3,984	113,500,000	28,489	2,374					
PORTUARIAS	235	6,884,107	29,294	2,441	235	11,072,114	47,115	3,926					
UNIVERSIDADES	24,320	122,270,864	5,028	419	24,320	128,313,579	5,276	440					
BEDE	0	0	0	0	833	5,000,000	0	0					
GOBIERNOS SECCIONALES	0	0	0	0	25,000	151,000,000	6,040	503					
TOTAL SECTOR PÚBLICO	331,054	1,998,491,068	6,037	503	363,688	2,505,612,075	6,889	574					
NO FINANCIERO													

(*) Corresponde presupuesto codificado.

(**) Corresponde presupuesto inicial.

Fuente: MEF.

A29. Subsidios directos al sector de agua potable y saneamiento			
	2001	2002	2003
Subsidios del gobierno central			
A. MIDUVI	64,000	17,743	22,490
B. I.C.E.	50,000	46,000	45,000
Subtotal subsidios del gobierno central:	114,000	63,743	67,49
Subsidios de las municipalidades	32,000	N.A.	N.A.
TOTAL	146,000	63,743	67,490

Fuente: MIDUVI - SAPYSB, Estado de Ejecución presupuestaria, 2002 y 2003, y notas sobre política de infraestructura del Ecuador; Banco Mundial 2003.

A30. Tasa de analfabetismo y años de escolaridad de la población adulta (25 años y más), 1990-2001				
	TASA DE ANALFABETISMO		AÑOS DE ESCOLARIDAD	
	1990	2001	1990	2001
POR PROVINCIAS				
Azuay	13.8	8.8	5.9	6.9
Bolívar	22.1	17.5	4.4	5.4
Cañar	20.8	15.4	4.4	5.3
Carchi	10.1	7.2	5.4	6.3
Chimborazo	27.0	19.0	4.6	5.8
Cotopaxi	23.7	17.6	4.4	5.4
El Oro	5.9	5.5	7.1	7.5
Esmeraldas	14.5	11.6	5.7	6.2
Galápagos	2.9	2.7	9.2	9.5
Guayas	7.4	7.1	7.7	7.8
Imbabura	18.4	13.4	5.3	6.2
Loja	10.7	7.9	5.9	6.9
Los Ríos	15.8	11.7	5.3	6.1
Manabí	15.5	12.5	5.3	6.1
Morona Santiago	12.3	10.0	5.3	5.8
Napo	15.7	10.5	5.3	6.4
Orellana	13.5	9.2	4.9	5.9
Pastaza	14.3	10.1	6.1	7.1
Pichincha	7.3	5.5	8.5	8.9
Sucumbíos	10.9	8.5	5.2	6.0
Tungurahua	14.0	10.0	5.9	6.8
Zamora Chinchipe	9.9	8.2	5.5	6.2
Zonas no delimitadas	15.8	12.4	4.5	5.1
POR GÉNERO				
Hombres	9.5	7.7	7.1	7.5
Mujeres	13.8	10.3	6.3	7.1
POR ZONAS				
Rural	20.8	15.5	4.0	4.9
Urbana	6.1	5.3	8.3	8.7
POR GRUPOS ÉTNICOS				
Indígenas	n.a.	28.2	n.a.	3.3
Negros	n.a.	11.6	n.a.	5.9
Otros	n.a.	7.4	n.a.	7.6
PROMEDIO NACIONAL	11.7	9.0	6.7	7.3

Fuente: Censo de población, 1990 y 2001.

A31. Ecuador: Población (25 años y más) por nivel de educación completado (porcentaje del total)						
	PRIMARIA COMPLETADA		SECUNDARIA COMPLETADA		TERCIARIA COMPLETADA	
	1990	2001	1990	2001	1990	2001
POR PROVINCIAS						
Azuay	62.6	61.4	21.5	21.3	11.5	16.5
Bolívar	51.8	47.9	13.2	13.5	6.4	10.9
Cañar	54.5	49.1	12.5	12.0	5.6	8.9
Carchi	60.4	57.8	15.4	13.9	7.3	11.0
Chimborazo	53.6	52.9	16.9	18.6	9.4	14.6
Cotopaxi	54.0	50.7	14.4	13.3	6.8	10.1
El Oro	74.3	71.2	23.1	20.6	12.3	16.2
Esmeraldas	53.6	56.1	17.3	18.3	11.1	14.7
Galápagos	86.4	85.6	35.4	34.0	20.9	29.5
Guayas	73.9	71.5	27.0	24.8	16.8	19.6
Imbabura	58.2	55.3	18.3	18.0	9.8	14.9
Loja	64.8	63.1	18.5	20.8	11.7	17.2
Los Ríos	56.6	57.1	14.3	14.8	9.0	11.4
Manabí	54.1	54.0	16.6	17.1	10.0	13.4
Morona Santiago	63.1	54.6	14.1	12.1	5.7	10.4
Napo	62.3	65.0	15.0	15.6	6.7	12.6
Orellana	58.1	58.9	10.8	10.7	4.3	8.7
Pastaza	67.2	65.7	23.2	19.1	10.1	16.4
Pichincha	78.7	77.9	36.2	32.6	22.6	26.9
Sucumbíos	59.0	58.8	11.6	12.6	5.6	9.9
Tungurahua	66.0	61.6	19.8	19.1	11.3	15.7
Zamora Chinchipe	66.2	62.1	13.4	13.8	7.1	11.7
Zonas no delimitadas	51.0	48.1	9.6	9.0	4.4	6.2
POR GÉNERO						
Hombres	69.0	66.6	24.4	22.7	15.9	18.7
Mujeres	64.8	64.8	22.9	22.5	12.5	17.5
POR ZONAS						
Rural	48.8	45.4	8.3	8.7	4	6.3
Urbana	78.3	77.7	33.0	30.5	20.4	24.8
POR GRUPOS ÉTNICOS						
Indígenas	n.a.	31.5	n.a.	4.7	n.a.	3.4
Negros	n.a.	55.6	n.a.	13.4	n.a.	10.6
Otros	n.a.	69.0	n.a.	24.7	n.a.	20.2
PROMEDIO NACIONAL	66.8	66.8	23.6	22.6	14.2	18.1

Fuente: Censo de población, 1990 y 2001.

A32. Ecuador: Matriculación neta por nivel de educación, 1990 y 2001						
TASAS DE MATRICULACIÓN NETA						
	PRIMARIA		SECUNDARIA		TERCIARIA	
	1990	2001	1990	2001	1990	2001
POR PROVINCIAS						
Pichincha	92.3	93.0	58.3	55.3	17.6	18.3
Azuay	90.9	92.7	37.3	43.3	11.8	16.5
Loja	89.7	92.4	36.3	42.3	11.8	15.2
Chimborazo	88.3	90.4	36.6	41.5	11.0	14.9
Tungurahua	92.6	93.6	43.4	45.2	11.0	13.4
Guayas	90.9	90.2	49.7	47.3	12.0	11.3
Imbabura	89.7	90.8	40.9	39.8	12.0	10.6
El Oro	91.6	92.9	47.8	50.8	8.5	9.3
Cotopaxi	88.7	88.9	34.1	36.5	7.4	9.0
Manabí	82.8	86.5	32.0	36.8	6.8	8.9
Cañar	89.0	91.1	30.7	34.9	6.3	7.8
Bolívar	84.2	89.1	31.2	39.4	5.0	7.7
Pastaza	87.0	90.6	42.1	46.2	3.1	7.3
Carchi	90.9	91.6	38.2	44.9	6.4	6.4
Galápagos	94.4	95.0	48.9	61.1	2.5	5.6
Los Ríos	85.0	85.8	34.6	36.2	6.0	5.4
Zamora Chinchipe	86.9	90.7	26.3	39.1	2.9	5.3
Napo	87.8	91.9	35.4	27.0	1.8	4.5
Esmeraldas	81.0	83.0	32.6	35.8	4.3	4.5
Morona Santiago	88.3	88.1	32.7	30.9	1.5	2.5
Sucumbíos	84.5	86.6	21.8	35.3	0.5	2.4
Zonas no delimitadas	79.7	81.0	24.2	40.3	1.3	2.2
Orellana	85.6	87.3	17.9	31.5	0.4	1.5
POR GÉNERO						
Hombres	88.6	89.9	42.0	43.9	10.3	11.1
Mujeres	89.2	90.4	44.1	45.4	11.3	12.6
POR ZONAS						
Rural	84.4	86.7	23.2	28.8	3.2	4.3
Urbana	92.5	92.7	57.7	55.7	15.4	16.2
POR GRUPOS ÉTNICOS						
Indígenas	n.a.	86.2	n.a.	22.6	n.a.	2.4
Negros	n.a.	84.4	n.a.	32.3	n.a.	4.5
Otros	n.a.	89.8	n.a.	43.2	n.a.	10.9
PROMEDIO NACIONAL	88.9	90.1	43.1	44.6	10.9	11.9

Fuente: Censo de población, 1990 y 2001.

A33. Ecuador: Años de escolaridad por quintiles de consumo y género, 1995 y 1999			
Quintiles	Sexo	1995	1999
20% más pobre	Mujeres	3.5	3.2
	Hombres	4.1	4.1
	Total	3.8	3.7
Segundo quintil	Mujeres	4.7	5.0
	Hombres	5.6	5.6
	Total	5.1	5.3
Tercer quintil	Mujeres	6.3	6.7
	Hombres	6.5	7.0
	Total	6.4	6.8
Cuarto quintil	Mujeres	7.9	8.2
	Hombres	8.0	8.4
	Total	7.9	8.3
20% más rico	Mujeres	10.2	10.8
	Hombres	10.7	11.6
	Total	10.4	11.2
Total	Mujeres	7.0	7.3
	Hombres	7.4	7.8
	Total	7.2	7.5

Fuente: Cálculos basados en las encuestas LSMS (ECV) para 1995 y 1999.

A34. Ecuador: Años de escolaridad por quintiles de consumo y zonas, 1995 y 1999			
Quintiles	Zona	1995	1999
20% más pobre	Rural	3.2	3.1
	Urbana	5.2	5.3
	Total	3.8	3.7
Segundo quintil	Rural	4.3	4.2
	Urbana	6.2	6.5
	Total	5.1	5.3
Tercer quintil	Rural	4.4	5.1
	Urbana	7.6	8.0
	Total	6.4	6.8
Cuarto quintil	Rural	5.7	6.5
	Urbana	8.8	9.0
	Total	7.9	8.3
20% más rico	Rural	6.2	7.8
	Urbana	11.1	11.8
	Total	10.4	11.2
Total	Rural	4.4	4.8
	Urbana	8.8	9.2
	Total	7.2	7.5

Fuente: Cálculos basados en las encuestas LSMS (ECV) para 1995 y 1999.

A35. Ecuador: Tasas netas de matriculación por nivel educacional y quintiles de consumo p.c.

Quintiles	Sexo	Primaria		Secundaria		Universitaria	
		1995	1999	1995	1999	1995	1999
20% más pobre	Mujeres	85.7	82.4	22.4	16.9	1.9	0.5
	Hombres	81.7	83.4	15.1	21.0	1.7	2.8
	Total	83.7	82.9	18.6	19.0	1.8	1.6
Segundo quintil	Mujeres	92.6	92.3	44.7	43.6	5.5	5.2
	Hombres	88.0	88.0	36.5	43.0	6.2	5.0
	Total	90.1	90.0	40.5	43.3	5.8	5.1
Tercer quintil	Mujeres	89.4	92.5	56.5	57.4	8.2	9.2
	Hombres	92.3	94.8	52.1	54.1	4.2	6.1
	Total	90.9	93.7	54.3	55.8	6.3	7.6
Cuarto quintil	Mujeres	92.3	95.6	69.4	66.6	15.7	16.4
	Hombres	91.5	93.4	64.9	73.0	8.6	18.9
	Total	91.9	94.4	67.1	69.7	12.3	17.7
20% más rico	Mujeres	91.9	92.4	74.2	77.3	20.3	36.3
	Hombres	88.8	92.4	73.8	79.1	26.4	38.9
	Total	90.4	92.4	74.0	78.1	22.9	37.6
Total	Mujeres	90.0	90.3	52.8	51.6	11.2	14.2
	Hombres	88.1	90.2	46.4	51.4	9.5	15.4
	Total	89.0	90.3	49.6	51.5	10.4	14.8

Fuente: Cálculos basados en las encuestas LSMS (ECV) para 1995 y 1999.

A36. Ecuador: Calificaciones de pruebas de lenguaje y matemáticas, por género, región y zona

POR GÉNERO	1996	
	Niños	Niñas
Segundo grado		
Conocimiento del idioma español	10.26	10.64
Matemáticas	9.43	9.14
Sexto grado		
Conocimiento del idioma español	10.74	11.59
Matemáticas	7.35	6.98
Noveno grado		
Conocimiento del idioma español	12.54	13.16
Matemáticas	7.53	7.07

POR REGIONES	1996		1997		2000	
	Costa	Sierra	Costa	Sierra	Costa	Sierra
Segundo grado						
Conocimiento del idioma español	10.00	10.74	7.57	9.25	8.97	10.15
Matemáticas	8.74	9.75	6.59	8.14	8.03	9.15
Sexto grado						
Conocimiento del idioma español	10.65	11.51	8.38	10.48	9.58	10.09
Matemáticas	6.60	7.57	4.11	5.80	5.74	6.45
Noveno grado						
Conocimiento del idioma español	11.81	13.73	10.21	12.45	11.81	11.47
Matemáticas	6.60	7.86	4.56	6.41	6.00	6.02

POR ZONAS PÚBLICA/PRIVADA	1996			1997		
	Urbana privada	Urbana pública	Rural	Urbana privada	Urbana pública	Rural
Segundo grado						
Conocimiento del idioma español	12.36	10.21	8.73	10.65	8.36	7.04
Matemáticas	10.96	9.04	8.12	8.88	7.29	6.38
Sexto grado						
Conocimiento del idioma español	13.37	10.73	9.41	11.98	9.43	7.51
Matemáticas	8.27	6.95	6.29	6.37	4.88	3.92
Noveno grado						
Conocimiento del idioma español	14.29	12.22	11.95	12.83	10.64	10.50
Matemáticas	8.55	6.68	6.66	6.80	4.91	4.70

Notas: Las calificaciones de las pruebas son en una escala de 20, en la que 13 es considerada que se pasa de grado. El noveno grado se refiere al tercer año de secundaria. Los datos no han sido procesados en el programa APRENDO en todos los años a los niveles dados de desagregación. Como se indica en el texto, el programa nacional de pruebas se discontinuó a partir de 2000.

Fuente: APRENDO.

A37. Ecuador: Indicadores de la eficiencia interna para la educación primaria, 1995 y 2001

	Tasa de retención (%) (5o. grado)		Años para completar la escuela		Indicador de eficiencia (%) (5o. grado)	
	1995	2001	1995	2001	1995	2001
POR PROVINCIAS						
Azuay	92.68	96.27	6.46	6.56	92.83	91.49
Bolívar	82.04	75.14	7.14	7.10	83.98	84.47
Cañar	86.66	83.34	7.21	7.13	83.24	84.18
Carchi	92.18	71.41	6.74	7.78	89.04	77.09
Cotopaxi	84.24	81.40	7.04	6.88	85.19	87.26
Chimborazo	80.70	82.96	7.28	6.97	82.44	86.08
El Oro	88.44	91.27	6.96	6.72	86.18	89.24
Esmeraldas	52.27	80.38	8.58	6.63	69.96	90.54
Guayas	79.81	74.57	6.69	6.93	89.70	86.53
Imbabura	93.32	86.60	6.82	6.84	88.02	87.66
Loja	87.35	55.55	6.70	9.25	89.58	64.89
Los Ríos	71.74	69.96	7.40	7.61	81.50	78.88
Manabí	87.89	71.42	6.38	7.22	94.02	83.11
Pichincha	90.46	94.77	6.61	6.40	90.71	93.69
Tungurahua	98.51	87.65	6.43	6.64	93.37	90.35
POR GÉNERO						
Hombres	84.13	81.50	6.75	6.84	88.90	87.74
Mujeres	84.29	81.37	6.79	6.86	88.36	87.43
POR ZONAS						
Urbana	87.69	84.58	6.56	6.68	91.41	89.78
Rural	76.34	74.16	7.32	7.30	81.95	82.14
Promedio nacional	84.22	81.44	6.77	6.85	88.63	87.59

Nota: El indicador de eficiencia, tal como está definido por la UNESCO, representa la razón del número de estudiantes de una determinada cohorte que ha completado un nivel dado de educación con respecto al número ideal de estudiantes que habrían alcanzado ese nivel con repetición y deserción cero.

Fuente: Base de datos SINEC.

A38. América Latina: Indicadores de eficiencia para la educación primaria, años noventa

Indicador de eficiencia de la educación primaria (porcentajes)			
<i>Países andinos</i>			
Bolivia (1995-99)	81.5	84.5	83.0
Colombia (1991-95)	75.6	70.4	73.0
Ecuador (BM, 1995-99)	79.4	76.4	77.8
Ecuador (SINEC, 1997-2001)	87.4	87.7	87.6
Perú (1994-98)	87.6	88.2	87.8
Venezuela (1994-98)	94.3	87.6	90.8
<i>Otros países latinoamericanos</i>			
Argentina (1995-99)	90.5	90.1	90.3
Costa Rica (1995-99)	84.2	76.7	80.2
República Dominicana (1994-98)	79.1	71.4	75.1
México (1995-99)	89.5	87.5	88.5
Uruguay (1994-98)	88.4	93.2	90.8

Nota: El indicador de eficiencia, tal como está definido por la UNESCO, representa la razón del número de estudiantes de una determinada cohorte que ha completado un nivel dado de educación con respecto al número ideal de estudiantes que habría alcanzado ese nivel con repetición y deserción cero.

Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators (2003). Las segundas estimaciones para el Ecuador provienen de la base de datos SINEC.

A39. Ecuador: Costo unitario diferencial y promedio en la estimación de la incidencia del gasto público en educación, 1999

Estimación del costo unitario:	Pública primaria		Pública secundaria		Pública terciaria		Privada terciaria	
	diferencial	promedio	diferencial	promedio	diferencial	promedio	diferencial	promedio
20% más pobre	35%	30%	15%	10%	3%	2%	0%	0%
Segundo quintil	26%	26%	23%	22%	12%	8%	1%	1%
Tercer quintil	20%	21%	26%	26%	16%	13%	6%	5%
Cuarto quintil	13%	16%	22%	27%	28%	35%	22%	14%
20% más rico	6%	7%	14%	15%	40%	42%	70%	79%

Fuente: INEC, Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), 1999 y datos sobre el gasto en educación.

A40. Ecuador: Incidencia del gasto marginal en educación, 1995 y 1999

Deciles	Primaria		Secundaria		Pública terciaria		Privada universitaria		Total educación		Consumo per cápita	
	1995	1999	1995	1999	1995	1999	1995	1999	1995	1999	1995	1999
1	17.9%	15.8%	3.9%	3.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	8.0%	6.1%	2.2%	1.9%
2	14.2%	14.3%	6.1%	6.3%	3.0%	2.4%	0.8%	0.0%	8.2%	7.2%	3.5%	3.1%
3	14.2%	12.3%	9.6%	10.7%	4.2%	3.3%	4.0%	1.2%	10.1%	8.4%	4.6%	4.0%
4	11.9%	13.7%	11.9%	11.1%	4.6%	5.0%	2.8%	0.3%	10.3%	9.3%	5.6%	4.9%
5	11.3%	11.1%	13.0%	12.7%	6.0%	8.0%	4.5%	0.6%	10.9%	9.7%	6.6%	5.9%
6	9.7%	10.1%	13.1%	13.6%	11.3%	4.8%	2.0%	4.5%	11.0%	9.5%	7.9%	7.1%
7	7.4%	8.3%	13.1%	13.2%	12.1%	15.7%	5.3%	3.4%	10.5%	11.0%	9.6%	8.8%
8	6.6%	7.2%	13.8%	14.3%	17.4%	19.3%	5.2%	11.0%	11.3%	12.8%	11.9%	11.2%
9	4.1%	4.5%	9.4%	9.4%	18.4%	20.4%	24.5%	29.1%	9.8%	12.6%	15.9%	15.7%
10	2.7%	2.6%	6.0%	5.5%	22.9%	21.2%	50.8%	50.0%	9.9%	13.4%	32.1%	37.3%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Nota: Los datos se refieren a la incidencia del beneficio en cada año utilizando costos unitarios promedio. La diferencia entre los dos años puede interpretarse como el efecto marginal.

Fuente: INEC, Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), 1995 y 1999 y datos sobre el gasto en educación.

A41. Ecuador: Estimaciones del modelo costo-eficiencia para la matriculación neta en la educación primaria
(especificación logit multinomial lineal)

	Pobres			No pobres		
	Coefficiente	Intercepto	Significancia	Coefficiente	Intercepto	Significancia
Escuelas primarias públicas						
Costo de educación	-0.000027	-0.1917	0.0000	-0.000001	-2.5837	0.7130
Sexo	-0.5967	0.0114	0.2160	-0.3778	-0.0749	0.3980
Edad	2.2607	-0.3932	0.1510	-0.7220	2.7793	0.4450
Edad al cuadrado	-0.1155	0.2491	0.2460	0.0569	-1.1970	0.2630
Nivel de educación del padre	-0.0941	-0.1189	0.1270	-0.0618	-0.5482	0.4080
Nivel de educación de la madre	0.3205	0.1282	0.0000	0.1544	-0.2880	0.2100
Lugar: Quito = 1	1.0787	0.0366	0.0320	1.1219	0.1464	0.1580
Región (Costa = 1)	-1.1744	-0.1365	0.0580	3.9791	-0.3372	0.0020
Estudiantes por aula	0.1237	0.1130	0.0180	-0.0106	-0.7235	0.9350
Porcentaje de maestros con calificación para enseñar	6.0027	0.0806	0.0290	17.8841	1.6331	0.0000
Porcentaje de maestros con título universitario	-0.5159	0.0190	0.8410	-14.9457	-0.3393	0.0000
Porcentaje de maestros nombrados por el M. de E.	-0.7781	-0.1414	0.7480	-13.6122	-0.3799	0.0000
Constante	-15.1981		0.0330	0.0907		0.9880
Escuelas primarias privadas						
Costo de educación	0.0000	1.3234	0.0010	0.0000	0.7400	0.0000
Sexo	-0.9755	-0.1890	0.0210	-0.2050	0.0207	0.6650
Edad	3.3550	8.9130	0.0010	-1.1540	-0.8189	0.2700
Edad al cuadrado	-0.1804	-4.6386	0.0070	0.0785	0.3583	0.1700
Nivel de educación del padre	0.0442	0.8302	0.5750	0.0033	0.1547	0.9670
Nivel de educación de la madre	0.2249	-0.4937	0.0250	0.1910	0.0884	0.0770
Lugar: Quito = 1	-0.3555	-0.2506	0.5340	0.2714	-0.0411	0.7480
Región (Costa = 1)	0.6222	0.9598	0.4920	4.7639	0.1050	0.0000
Estudiantes por aula	0.1235	0.1054	0.0370	0.0208	0.2062	0.8740
Porcentaje de maestros con calificación para enseñar	6.8636	0.8397	0.0110	15.5642	-0.4099	0.0010
Porcentaje de maestros con título universitario	-0.9919	-0.2450	0.7280	-14.2165	0.0665	0.0030
Porcentaje de maestros nombrados por el M. de E.	3.5209	1.1420	0.2750	-12.0046	0.0941	0.0010
Constante	-25.9500		0.0000	-1.1238		0.8740

Fuente: Estimaciones del modelo basadas en la encuesta LSMS de 1999. Véase la especificación del modelo en el apéndice A2 en Vos (2004a).

A42. Determinantes de los años de escolaridad y matriculación neta en la educación primaria y secundaria al nivel cantonal, 2001

Variable dependiente:

Años de escolaridad	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Proporción de la población rural	-0.040962*	-0.04001*	-0.035997*	
Proporción de la población indígena			-0.011259*	
Incidencia de la pobreza (UBN)				-0.07831*
Variable ficticia regional para la Costa	-0.184024	0.048407	-0.049981	0.74270*
Variable ficticia regional para el Oriente	0.763725*	0.754012*	0.980182*	0.91284*
Alumnos por aula (escuelas primarias)		-0.01281*	-0.012131**	-0.002955
Alumnos por aula (escuelas secundarias)		0.001271	0.0000025	-0.000566
Proporción de escuelas unidocentes		-0.001820	-0.004896	0.001853
Calidad de los maestros ¹			0.077745***	0.050195
Constante	8.17978*	8.516025	7.971077	10.8162*
R ²	0.5579	0.5579	0.588	0.7716

Variable dependiente:

Matriculación neta en la educación primaria	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Proporción de la población rural	-0.085465*	-0.071468*	-0.043086*	
Proporción de la población indígena	-0.043853*	-0.052403*	-0.045286*	
Incidencia de la pobreza (UBN)				-0.143479*
Variable ficticia regional para la Costa	-5.98924*	-5.08484*	-4.31605*	-2.79523*
Variable ficticia regional para el Oriente	0.035547	0.746331	1.33866**	0.702439
Alumnos por aula (escuelas primarias)		-0.053048*	-0.058566**	-0.043853*
Proporción de escuelas unidocentes		-0.051462*	-0.054299*	-0.030050
Calidad de los maestros ¹			1.01943*	0.876846*
Constante	97.0141*	99.68792*	90.3573*	97.0328*
R ²	0.4047	0.4379	0.5130	0.5713

Variable dependiente:

Matriculación neta en la educación secundaria	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Proporción de la población rural	-0.313211*	-0.313126*	-0.26742*	
Proporción de la población indígena	-0.074687*	-0.074705*	-0.059888*	
Incidencia de la pobreza (UBN)				-0.61184*
Variable ficticia regional para la Costa	-6.25430*	-6.26186*	-4.60912*	1.96075**
Variable ficticia regional para el Oriente	3.07857***	3.08184	3.92957*	4.30481*
Alumnos por aula (escuelas secundarias)		0.000542	-0.03023	-0.02551
Calidad de los maestros ¹			1.86975*	1.5099*
Constante	57.7269*	57.7091*	41.2119*	69.8136*
R ²	0.4392	0.4392	0.4884	0.7493

Notas : En todas las estimaciones se ha neutralizado el efecto de la heteroscedasticidad.

* Significativo al nivel del 99%, ** significativo al nivel del 95% y *** significativo al nivel del 90%.

1. La calidad de los maestros se sustituye por el nivel salarial promedio de los maestros en el distrito. Esta variable está altamente correlacionada con especificaciones alternativas como la proporción de maestros con capacitación secundaria o universitaria y la proporción de maestros con 15-30 años de experiencia.

Fuente: INEC, Censo de población 2001; base de datos SINEC.

A43. Determinantes de la calificación de pruebas de lenguaje y matemáticas al nivel primario (2° y 6° grados) y secundaria (10° grado) por cantones, 2001

Calificación de pruebas: primaria	Español 2° grado	Matemáticas 2° grado	Español 6° grado	Matemáticas 6° grado
Proporción de la población rural	-0.013134	-0.011256	-0.011256	-0.002711
Proporción de la población indígena	0.00291	0.012759	0.012759	-0.01360
Variable ficticia regional para la Costa	-1.04343	-0.899487	-0.899487	-1.01049
Variable ficticia regional para el Oriente	-0.94261	-0.929692	-0.929692	1.52098
Alumnos por aula (escuelas primarias)	-0.02082	0.008524	0.008524	0.01744
Proporción de escuelas unidocentes	-0.00384	-0.003536	-0.003536	-0.03992
Calidad de los maestros ¹	-0.28453	-0.373924	-0.37392	-0.12737
Nivel promedio de escolaridad	0.38626	0.572619**	0.572619**	0.167951
Constante	11.0784*	8.32515*	8.32515*	7.10771*
R ²	0.3183	0.3103	0.3619	0.4172

Calificación de pruebas: secundaria	Español 10° grado	Matemáticas 10° grado
Proporción de la población rural	-0.024371	-0.009358
Proporción de la población indígena	-0.024581	0.005553
Variable ficticia regional para la Costa	-1.466913	-0.713785
Variable ficticia regional para el Oriente	0.215342	-0.640394
Alumnos por aula (escuelas secundarias)	-0.005824	0.006055
Calidad de los maestros ¹	-0.531906	0.015544
Nivel promedio de escolaridad	0.493665**	0.282452
Constante	14.55702*	4.160791***
R ²	0.3869	0.2577

Nota: En todas las estimaciones se ha neutralizado el efecto de la heteroscedasticidad.

* Significativo al nivel del 99%, ** significativo al nivel del 95% y *** significativo al nivel del 90%.

1. La calidad de los maestros se sustituye por el nivel salarial promedio de los maestros en el distrito. Esta variable está altamente correlacionada con especificaciones alternativas como la proporción de maestros con capacitación secundaria o universitaria y la proporción de maestros con 15-30 años de experiencia.

Fuente: APRENDO y base de datos SINEC.

A44. Rendimiento de la educación para trabajadores urbanos, 1990-2002 (especificación I)

Variable dependiente:	1990	1995	1999	2002
Logaritmo del ingreso laboral horario				
Edad	0.04663*	0.037823*	0.035451*	0.031806*
Edad al cuadrado	-0.00044*	-0.00037*	-0.000304*	-0.000272*
Sexo (femenino = 1)	-0.24029*	-0.219613*	-0.167533*	-0.191946*
Años de escolaridad	0.060783*	0.063502*	0.075719*	0.072984*
Variable ficticia empleadores	0.159022**	0.484643*	0.477405*	0.206899*
Variable ficticia trabajadores por cuenta propia	-0.080048	0.022223	0.061917	-0.13599**
Variable ficticia trabajadores del sector público	-0.022409	-0.089235	-0.009430	-0.02894
Variable ficticia trabajadores del sector privado	-0.125576***	-0.151246	-0.124045	-0.28861*
Variable ficticia trabajadores del sector moderno	0.154993*	0.275220*	0.295771*	0.284010*
Variable ficticia trabajadores del sector informal	-0.048390	-0.139169*	-0.195299*	-0.041285
Variable ficticia Quito	0.122607*	0.259545*	0.2513267*	0.307813*
Variable ficticia Guayaquil	0.05215*	0.089547*	0.112876*	0.066625*
Variable ficticia Cuenca	0.042701***	0.199734*	0.099603*	0.201051*
Constante	4.38338*	6.25446*	7.123794*	-1.36919*
Ecuación de selección de Heckman				
Edad	0.05313*	0.062282*	0.077416*	0.115522*
Edad al cuadrado	-0.00067*	-0.000775*	-0.000956*	-0.001381*
Sexo (femenino = 1)	0.237919*	0.249121*	0.104719*	-0.458433*
Años de escolaridad	-0.02426*	-0.019044*	-0.010509*	-0.031387*
Variable ficticia empleadores	3.381763*	3.164547*	3.004328*	1.927083*
Variable ficticia trabajadores por cuenta propia	3.349655*	3.146664*	2.878786*	1.821808*
Variable ficticia trabajadores del sector público	3.549583*	3.588317*	3.58531*	2.261496*
Variable ficticia trabajadores del sector privado	3.285143*	3.479024*	3.143168*	2.002983*
Variable ficticia trabajadores del sector moderno	-0.54169*	-0.865282*	-1.172938*	-0.093226
Variable ficticia trabajadores del sector informal	-0.17838*	-0.196854*	-0.168075*	0.694701*
Variable ficticia Quito	-0.13566*	0.1811485*	0.1330385*	-0.07867**
Variable ficticia Guayaquil	0.13424*	0.141310*	0.0541961	-0.018018
Variable ficticia Cuenca	0.13178*	-0.279711*	0.0454622	-0.066061
Número de niños de 0-5 años	0.05309*	0.037097**	0.0203716	-0.00404***
Número de niños de 6-10 años	-0.04046**	-0.048430**	-0.056745*	-0.00148
Variable ficticia jefes de hogar	0.375907*	0.420933*	0.311681*	0.619840*
Constante	-2.647381*	-2.78977*	-2.81467*	-2.49129*
/athrho	-0.47782*	-0.447623*	-0.428941*	-0.320253*
/lnsigma	-0.317001*	-0.332464*	-0.239392*	-0.237471*
Prueba Wald de ecs. indep. (prob chi 2)	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000

* significativo al 99%, ** significativo al 95%, *** significativo al 90%.

* En las estimaciones se ha neutralizado el efecto de la heteroscedasticidad y del sesgo de selección de Heckman.

Fuente: Vos (2004a).

A45. Rendimiento de la educación para trabajadores urbanos, 1990-2002 (especificación 2)

Variable dependiente: Logaritmo del ingreso laboral horario	1990	1995	1999	2002
Edad	0.048161*	0.039633*	0.037307*	0.036810*
Edad al cuadrado	-0.000460*	-0.000394*	-0.00033*	-0.000340*
Sexo (femenino = 1)	-0.236599*	-0.216669*	-0.171522*	-0.200075*
Variable ficticia primaria	0.286526*	0.273503*	0.263963*	0.187704*
Variable ficticia secundaria	0.577270*	0.580138*	0.563814*	0.484728*
Variable ficticia terciaria	0.944181*	0.975027*	1.148927*	0.995283*
Variable ficticia empleadores	0.193955**	0.494273*	0.499188*	0.258925*
Variable ficticia trabajadores por cuenta propia	-0.070897	0.008055	0.065918	-0.111301
Variable ficticia trabajadores del sector público	-0.00368	-0.089786	0.013894	0.014428
Variable ficticia trabajadores del sector privado	-0.122936***	-0.167746***	-0.115617	-0.253482*
Variable ficticia trabajadores del sector moderno	0.194408*	0.31137*	0.328558*	0.318270*
Variable ficticia trabajadores del sector informal	-0.037836	-0.127038*	-0.160156*	-0.012676
Variable ficticia Quito	0.125470*	0.262345*	0.257789*	0.320304*
Variable ficticia Guayaquil	0.047675*	0.087757*	0.120849*	0.070033*
Variable ficticia Cuenca	0.050948**	0.205858*	0.101773*	0.207237*
Constante	4.360915*	6.285155*	7.22305*	-1.29527*
Ecuación de selección de Heckman				
Edad	0.059702*	0.068339*	0.083218*	0.119148*
Edad al cuadrado	-0.000746*	-0.000846*	-0.001028*	-0.001432*
Sexo (femenino = 1)	0.227881*	0.240854*	0.097601*	-0.463672*
Variable ficticia primaria	0.109432***	0.095117	0.153950***	0.0620591
Variable ficticia secundaria	-0.103152	-0.154748**	-0.094921	-0.338876*
Variable ficticia terciaria	-0.13227***	-0.13398***	-0.000510	-0.360222*
Variable ficticia empleadores	3.360116*	3.154139*	3.002508*	1.918642*
Variable ficticia trabajadores por cuenta propia	3.349083*	3.146859*	2.884234*	1.831032*
Variable ficticia trabajadores del sector público	3.530839*	3.576834*	3.587225*	2.265916*
Variable ficticia trabajadores del sector privado	3.298993*	3.493261*	3.164747*	2.029496*
Variable ficticia trabajadores del sector moderno	-0.568170*	-0.870465*	-1.17843*	-0.105790***
Variable ficticia trabajadores del sector informal	-0.181692*	-0.184898*	-0.15662*	0.708992*
Variable ficticia Quito	-0.144294*	0.178434*	0.13487*	-0.07571***
Variable ficticia Guayaquil	0.1295324*	0.143907*	0.05934***	-0.008542
Variable ficticia Cuenca	0.1236273*	-0.290042*	0.04078	-0.066344
Número de niños de 0-5 años	0.039160**	0.0232076	0.00871	-0.00394***
Número de niños de 6-10 años	-0.032906***	-0.047958**	-0.05848*	-0.001133
Variable ficticia jefes de hogar	0.352657*	0.396010*	0.290610*	0.60817*
Constante	-2.93900*	-3.00897*	-3.02183*	-2.64863*
/athrho	-0.473026*	-0.456165*	-0.419226*	-0.29488*
/lnsigma	-0.311069*	-0.326662*	-0.237280*	-0.230680*
Prueba Wald de ecs. indep. Prob chi2	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000

* significativo al 99%, ** significativo al 95%, *** significativo al 90%.

* En las estimaciones se ha neutralizado el efecto de la heteroscedasticidad y del sesgo de selección de Heckman.

Fuente: INEC, encuestas de hogares urbanos (fuerza laboral), 1990-2002.

A46. Perfil de condiciones de desnutrición, educación, agua potable y saneamiento, 2000 y 2003									
	Atrofia (bajo peso para la edad) (% de niños de 0-5 años)	Falta de peso (bajo peso para la altura) (% de niños de 0-5 años)	Educación mujeres de 15-49 años (años de escolaridad)	Acceso a agua potable (% de la población)	Acceso a alcantarillado (% de la población)	Hacinamiento (% de la población)	Proporción de población (hogares) (de 0-5 años)	Proporción de población (mujeres de 15-49 años)	
Origen étnico por idioma del jefe de hogar									
No indígenas	23.7	11.5	9.4	83.2	83.9	34.7	90.0	81.9	91.8
Indígenas	35.1	11.9	6.5	77.1	59.6	48.9	10.0	18.1	8.2
Total	25.8	11.6	9.2	82.6	81.4	36.1	100.0	100.0	100.0
Origen étnico por autodefinición del jefe de hogar									
Indígenas	49.9	15.5	5.2	75.5	52.1	53.0	8.5	8.2	7.1
Afrodescendientes	15.8	8.2	8.5	76.9	78.2	50.0	4.4	9.8	4.0
Mestizos	25.0	12.0	9.4	83.2	84.1	34.2	78.6	69.0	80.5
Caucásicos	22.5	9.9	10.3	87.5	87.8	29.6	8.2	11.9	8.2
Otros	21.8	1.8	9.9	92.0	91.5	37.0	0.3	1.1	0.2
Total	25.8	11.6	9.2	82.6	81.4	36.1	100.0	100.0	100.0
Sexo del jefe de hogar									
Masculino	27.2	11.1		81.5	81.3	36.8	81.8	52.2	
Femenino	24.2	12.1		87.6	82.1	33.2	18.2	47.8	
Total	25.8	11.6		82.6	81.4	36.1	100.0	100.0	
Zona de residencia									
Urbana	18.5	8.9	10.3	95.1	93.7	31.0	66.0	58.7	70.1
Rural	36.0	15.3	6.4	58.4	57.7	46.2	34.0	41.3	29.9
Total	25.8	11.6	9.2	82.6	81.4	36.1	100.0	100.0	100.0

A46. Perfil de condiciones de desnutrición, educación, agua potable y saneamiento, 2000 y 2003 (Continuación)									
		Falta de peso		Educación		Acceso a		Acceso a	
		Atrofia (bajo peso para la edad) (% de niños de 0-5 años)	peso para la altura) (% de niños de 0-5 años)	mujeres de 15-49 años (años de escolaridad)	agua potable (% de la población)	alcantarilla-do (% de la población)	Hacinamien-to (% de la población)	Proporción de población (hogares)	Proporción de población (de 0-5 años)
									Proporción de población (mujeres de 15-49 años)
Deciles de ingreso									
10% más pobre		33.4	16.1	6.2	65.9	54.8	62.8	9.7	15.9
2		35.2	15.3	6.6	69.8	65.1	57.9	10.1	13.6
3		34.6	18.6	7.3	73.2	72.0	53.1	10.2	12.0
4		23.6	10.3	7.7	78.2	77.0	47.8	10.0	11.7
5		24.8	10.3	8.3	80.8	82.7	40.5	10.1	8.7
6		22.6	9.2	8.6	84.9	84.6	36.2	9.9	10.4
7		18.0	8.1	9.6	89.1	90.4	29.7	9.8	7.2
8		19.7	6.5	10.2	91.6	92.5	17.8	10.3	8.0
9		13.2	4.0	11.6	95.0	96.8	12.3	9.9	7.9
10% más rico		8.9	6.6	13.3	97.7	98.7	4.4	10.0	4.7
Total		25.8	11.7	9.2	82.6	81.5	36.2	100.0	100.0
Región									
Costa		20.2	10.4						53.7
Sierra		32.4	13.3						38.8
Amazonía		31.2	10.7						7.6
Total		25.8	11.6						100.0

Fuente: INEC, EMEDINHO (módulo especial de la encuesta de hogares), 2000 para indicadores de desnutrición; INEC, Sistema Integrado de Encuestas de Hogares (SIEH), módulo especial sobre acceso a servicios sociales, diciembre de 2003, para otros indicadores.

A47. Perfil de conocimientos sobre planificación familiar y enfermedades transmitidas sexualmente, 1999 y 2000

	Mujeres que conocen métodos de planificación familiar	Mujeres que no utilizan métodos de planificación familiar	Población que sabe que el VIH/SIDA puede transmitirse a los niños al nacer	Conocimiento sobre la forma de protegerse contra el VIH/SIDA durante la relación sexual	Proporción de la población (mujeres de 15-45 años)	Proporción de la población (15 años y más)
Origen étnico por idioma del jefe de hogar						
No indígenas	85.8%	41.1%	74.0%	59.1%	94.9%	81.9%
Indígenas	33.8%	82.1%	54.0%	44.6%	5.1%	18.1%
Total	83.2%	43.4%	71.4%	57.2%	100.0%	100.0%
Origen étnico por autodefinición del jefe de hogar						
Indígenas			31.5%	24.0%		8.2%
Afrodescendientes			72.2%	52.8%		9.8%
Mestizos			73.9%	59.1%		69.0%
Caucásicos			75.6%	62.1%		11.9%
Otros			63.1%	64.0%		1.1%
Total			71.5%	57.3%		100.0%
Sexo del jefe de hogar						
Masculino			72.4%	58.3%	0.0%	52.2%
Femenino	83.2%	43.4%	70.5%	56.1%	99.9%	47.8%
Total	83.2%	43.4%	71.4%	57.2%	100.0%	100.0%
Zona de residencia						
Urbana	91.8%	36.5%	79.4%	62.7%	64.9%	58.7%
Rural	67.1%	55.7%	55.7%	46.3%	35.1%	41.3%
Total	83.2%	43.4%	71.4%	57.2%	100.0%	100.0%
Deciles de ingreso						
10% más pobre	48.0%	71.2%	58.1%	46.1%	7.8%	15.9%
2	67.9%	61.4%	59.6%	45.7%	8.8%	13.6%
3	79.3%	49.1%	67.7%	53.1%	9.4%	12.0%
4	80.5%	38.4%	68.9%	56.2%	8.7%	11.7%
5	85.9%	40.6%	69.7%	54.4%	10.0%	8.7%
6	85.8%	41.5%	72.9%	60.8%	10.4%	10.4%
7	90.4%	40.4%	74.3%	58.3%	10.9%	7.2%
8	92.8%	34.7%	77.2%	59.9%	11.4%	8.0%
9	92.8%	37.0%	80.2%	66.0%	10.9%	7.9%
10% más rico	93.0%	32.1%	79.3%	65.4%	11.7%	4.7%
Total	83.1%	43.4%	71.6%	57.4%	100.0%	100.0%

Fuente: INEC, ECV (LSMS) 1999 para indicadores de planificación familiar e INEC, EMEDINHO (módulo especial de la encuesta de hogares), 2000 para indicadores del VIH/SIDA.

A48. Perfil del acceso a servicios de niños de 0-5 años, 1999

	Prevalencia de la diarrea	Asistencia médica para la diarrea	Enfermedades respiratorias	Asistencia médica para enfermedades respiratorias	Proporción de la población (niños de 0-5 años)
Origen étnico por idioma del jefe de hogar					
No indígenas	26.2%	32.4%	58.7%	29.7%	90.6%
Indígenas	25.4%	23.2%	47.2%	10.8%	9.4%
Total	26.1%	31.6%	57.6%	28.3%	100.0%
Origen étnico por autodefinición del jefe de hogar					
Indígenas					
Afrodescendientes					
Mestizos					
Caucásicos					
Otros					
Total					
Sexo del jefe de hogar					
Masculino	26.2%	31.8%	57.3%	30.8%	51.3%
Femenino	26.0%	31.4%	58.0%	25.7%	48.7%
Total	26.1%	31.6%	57.6%	28.3%	100.0%
Zona de residencia					
Urbana	26.2%	33.7%	59.5%	34.8%	53.4%
Rural	26.0%	29.2%	55.6%	20.3%	46.6%
Total	26.1%	31.6%	57.6%	28.3%	100.0%
Deciles de ingreso					
10% más pobre	25.5%	15.7%	50.0%	12.3%	14.1%
2	31.6%	28.3%	55.8%	13.1%	13.2%
3	29.8%	34.3%	62.6%	23.7%	12.3%
4	26.8%	32.3%	53.7%	36.6%	11.1%
5	26.1%	40.0%	63.9%	27.1%	11.1%
6	26.1%	29.9%	54.9%	31.7%	10.0%
7	25.3%	35.7%	65.1%	25.8%	8.7%
8	21.6%	41.3%	59.8%	51.9%	7.4%
9	24.7%	40.7%	60.1%	37.7%	6.1%
10% más rico	14.2%	32.7%	53.3%	51.9%	5.9%
Total	26.1%	31.6%	57.6%	28.3%	100.0%

Fuente: INEC, ECV (LSMS), 1999.

A49. Perfil de acceso a servicios de salud, mujeres embarazadas, 2003 (Continuación)

	Parto en hospital o centro de salud	Parto en hospital o centro de salud público	Parto en hospital o centro de salud privado	Parto sin asistencia médica profesional	Cobertura de vacunación contra el tétanos	Cinco o más controles médicos prenatales	Proporción de la población, mujeres de 12 años y más que están embarazadas o en período de lactancia	Proporciónde la población, mujeres de 12 años y más que están en período de lactancia
Zona de residencia								
Urbana	90.0%	66.6%	23.4%	10.0%	70.9%	66.5%	59.5%	58.5%
Rural	75.9%	62.7%	13.2%	24.1%	71.1%	37.1%	40.5%	41.5%
Total	84.3%	65.0%	19.3%	15.7%	71.0%	54.3%	100.0%	100.0%
Deciles de ingreso								
10% más pobre	77.2%	69.3%	7.9%	22.8%	76.8%	34.6%	13.8%	15.9%
2	80.5%	71.4%	9.1%	19.5%	72.7%	49.1%	12.6%	14.1%
3	80.9%	65.7%	15.1%	19.1%	65.9%	48.5%	13.1%	12.6%
4	87.3%	72.0%	15.3%	12.7%	72.2%	51.1%	10.2%	10.9%
5	85.6%	66.3%	19.3%	14.4%	65.7%	55.9%	9.9%	9.6%
6	86.3%	65.9%	20.4%	13.7%	73.9%	55.9%	10.6%	10.2%
7	82.5%	62.6%	19.9%	17.5%	71.6%	62.3%	8.3%	7.8%
8	86.6%	61.4%	25.2%	13.4%	71.4%	71.5%	8.4%	7.1%
9	89.8%	49.6%	40.2%	10.2%	67.9%	78.4%	7.2%	6.2%
10% más rico	96.7%	46.9%	49.8%	3.3%	66.4%	79.9%	5.8%	5.5%
Total	84.2%	64.8%	19.4%	15.8%	70.8%	54.4%	100.0%	100.0%

Fuente: INEC, Sistema Integrado de Encuestas de Hogares (SIEH), módulo especial sobre acceso a servicios sociales, diciembre de 2003.

A50. Perfil de vacunaciones de niños de 2-5 años, 2003					
	Tiene tarjeta de vacunación	Ha completado las dosis de to- das las vacunas	BCG	DPT	Proporción de la población (niños de 2-5 años)
Origen étnico por idioma del jefe de hogar					
No indígenas	87.2%	43.6%	98.4%	68.6%	89.3%
Indígenas	87.1%	43.7%	96.9%	70.9%	10.7%
Total	87.2%	43.7%	98.2%	68.9%	100.0%
Origen étnico por autodefinición del jefe de hogar					
Indígenas	86.8%	45.4%	97.7%	73.5%	9.6%
Afrodescendientes	89.3%	45.8%	98.7%	66.9%	5.7%
Mestizos	87.4%	43.5%	98.2%	68.3%	76.7%
Caucásicos	84.1%	40.4%	99.1%	69.9%	7.7%
Otros	90.1%	71.3%	100.0%	86.4%	0.3%
Total	87.2%	43.7%	98.2%	68.9%	100.0%
Sexo del jefe de hogar					
Masculino	87.1%	42.7%	98.0%	67.9%	50.7%
Femenino	87.3%	44.6%	98.5%	69.9%	49.3%
Total	87.2%	43.7%	98.2%	68.9%	100.0%
Zona de residencia					
Urbana	87.2%	42.1%	98.9%	66.7%	63.1%
Rural	87.3%	46.3%	97.1%	72.7%	36.9%
Total	87.2%	43.7%	98.2%	68.9%	100.0%
Deciles de ingreso					
10% más pobre	84.6%	44.0%	97.7%	71.3%	13.4%
2	87.2%	43.2%	97.1%	69.4%	13.1%
3	85.0%	38.1%	98.4%	65.2%	12.6%
4	86.8%	41.8%	97.9%	69.5%	11.1%
5	88.9%	44.2%	97.6%	73.6%	11.0%
6	88.6%	46.3%	99.1%	67.2%	9.7%
7	88.7%	44.1%	98.2%	68.5%	8.8%
8	86.6%	44.8%	99.4%	71.4%	7.6%
9	85.9%	51.1%	99.6%	68.8%	7.6%
10% más rico	94.5%	40.5%	99.2%	57.6%	5.2%
Total	87.2%	43.6%	98.2%	68.8%	100.0%

Fuente: INEC, Sistema Integrado de Encuestas de Hogares (SIEH), módulo especial sobre acceso a servicios sociales, diciembre de 2003.

A51. Perfil de acceso a programas de asistencia social relacionados con la nutrición y la salud, 2003															
Sabe de Mater- nidad				Progra- mas de la primera infancia		Niños de 6-24 meses		Mujeres de 12-49 años		Mujeres de 15-49 años ancianas		Población de 5-14 años		Población de 0-5 años	
Mi Papilla (1)	Mi Bebida (2)	Gratuita (3)	BDH (4)	PAE (5)	(6)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)				
Origen étnico por idioma del jefe de hogar															
No indígenas															
	32.0%	25.2%	31.0%	17.4%	19.2%	11.4%	89.3%	89.2%	91.8%	91.5%	91.3%	89.2%			
Indígenas															
	36.6%	28.8%	19.4%	26.4%	30.6%	20.8%	10.7%	10.8%	8.2%	8.5%	8.7%	10.8%			
Total															
	32.5%	25.6%	30.1%	18.1%	20.2%	12.4%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%			
Origen étnico por autodefinición del jefe de hogar															
Indígenas															
	35.4%	26.5%	15.5%	27.7%	30.7%	19.6%	10.4%	10.6%	7.1%	7.6%	10.7%	10.0%			
Afrodescendientes															
	36.8%	37.8%	25.5%	21.8%	23.8%	14.5%	5.1%	4.7%	4.0%	3.8%	4.7%	5.5%			
Mestizos															
	31.9%	24.1%	31.1%	17.6%	18.6%	11.3%	76.5%	76.9%	80.5%	79.9%	76.5%	76.5%			
Caucásicos															
	30.3%	30.7%	35.6%	13.1%	19.0%	12.2%	7.9%	7.6%	8.2%	8.4%	7.9%	7.8%			
Otros															
	62.7%	51.1%	19.8%	28.6%	15.5%	14.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.3%	0.2%			
Total															
	32.5%	25.6%	30.1%	18.1%	20.2%	12.4%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%			
Sexo del jefe de hogar															
Masculino															
	32.6%			16.0%	20.3%	13.1%	50.1%	0.0%	0.0%	8.6%	51.4%	50.6%			
Femenino															
	32.3%	25.6%	30.1%	18.3%	20.1%	11.7%	49.9%	100.0%	100.0%	91.4%	48.6%	49.4%			
Total															
	32.5%	25.6%	30.1%	18.1%	20.2%	12.4%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%			
Zona de residencia															
Urbana															
	27.2%	21.4%	34.8%	14.1%	12.2%	12.5%	63.0%	59.5%	70.1%	67.8%	61.6%	62.8%			
Rural															
	41.3%	31.7%	19.0%	26.7%	33.0%	12.3%	37.0%	40.5%	29.9%	32.2%	38.4%	37.2%			
Total															
	32.5%	25.6%	30.1%	18.1%	20.2%	12.4%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%			

A5 I. Perfil de acceso a programas de asistencia social relacionados con la nutrición y la salud, 2003 (Continuación)										
Sabe de Maternidad			Programas de la primera infancia		Niños de 6-24 meses		Mujeres de 12-49 años		Mujeres mayores de 15 años y ancianas	
Mi Papilla	Mi Bebida	Gratuita	BDH	PAE	(1)	(2)	(3)	(4)	Población de 5-14 años	Población de 0-5 años
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Deciles de ingreso										
10% más pobre	43.8%	37.8%	22.1%	34.7%	32.9%	12.3%	13.3%	8.0%	8.6%	12.8%
2	41.3%	26.9%	20.6%	32.3%	25.9%	11.3%	12.6%	9.1%	9.1%	13.2%
3	35.0%	27.7%	21.1%	30.9%	24.2%	12.1%	13.1%	9.2%	9.1%	12.7%
4	36.1%	32.4%	24.1%	25.9%	23.8%	9.6%	10.2%	9.5%	9.5%	11.2%
5	33.2%	24.0%	23.7%	24.3%	19.9%	11.4%	9.9%	10.3%	9.8%	11.1%
6	30.5%	24.4%	29.2%	19.5%	18.9%	10.4%	10.6%	10.0%	9.9%	10.0%
7	29.0%	23.6%	34.6%	12.6%	14.3%	15.2%	8.3%	10.3%	10.3%	8.5%
8	21.2%	14.0%	33.4%	8.8%	9.3%	11.0%	8.4%	11.1%	11.2%	8.0%
9	14.8%	12.5%	39.2%	4.9%	6.3%	15.1%	7.2%	10.7%	10.9%	6.7%
10% más rico	14.5%	13.7%	46.7%	1.2%	6.0%	20.9%	5.8%	11.9%	11.8%	5.3%
Total	32.4%	25.4%	30.2%	18.4%	20.2%	12.4%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Nota: Los datos en las columnas sombreadas se refieren a la proporción de la población correspondiente a los respectivos grupos de población.
Fuente: INEC, Sistema Integrado de Encuestas de Hogares (SIEH), módulo especial sobre acceso a servicios sociales, diciembre de 2003.

A52. Perfil de la cobertura del seguro de salud, 2003 (% de la población)						
	Cualquier tipo de seguro de salud	Seguro de salud privado	Seguro de salud social público	(IESS) Seguro Social Campesino	Otro seguro de salud	Proporción de la población (total)
Origen étnico por idioma del jefe de hogar						
No indígenas	18.8%	2.0%	11.3%	4.1%	1.4%	91.5%
Indígenas	15.6%	1.2%	5.9%	7.6%	0.9%	8.5%
Total	18.5%	1.9%	10.9%	4.4%	1.3%	100.0%
Origen étnico por autodefinición del jefe de hogar						
Indígenas	14.4%	0.8%	5.7%	7.3%	0.6%	7.5%
Afrodescendientes	18.6%	1.4%	9.1%	6.9%	1.2%	3.9%
Mestizos	22.5%	1.9%	15.2%	4.0%	1.4%	80.2%
Caucásicos	27.4%	4.0%	18.6%	3.3%	1.5%	8.1%
Otros	16.4%	1.0%	8.2%	7.2%	0.0%	0.3%
Total	22.1%	2.0%	14.5%	4.3%	1.4%	100.0%
Sexo del jefe de hogar						
Masculino	19.3%	2.0%	11.3%	4.4%	1.6%	50.0%
Femenino	15.2%	1.8%	8.2%	4.1%	1.0%	50.0%
Total	17.2%	1.9%	9.7%	4.3%	1.3%	100.0%
Zona de residencia						
Urbana	18.5%	2.6%	13.3%	0.8%	1.8%	66.0%
Rural	14.8%	0.4%	2.8%	11.1%	0.4%	34.0%
Total	17.2%	1.9%	9.7%	4.3%	1.3%	100.0%
Deciles de ingreso						
10% más pobre	9.7%	0.1%	1.1%	8.4%	0.1%	9.7%
2	8.8%	0.4%	1.5%	6.8%	0.1%	10.1%
3	9.4%	0.2%	1.9%	6.9%	0.3%	10.2%
4	9.4%	0.4%	3.8%	4.8%	0.3%	10.0%
5	9.8%	0.5%	4.3%	4.0%	1.0%	10.1%
6	12.7%	1.1%	6.9%	3.8%	0.9%	9.9%
7	15.9%	1.2%	9.8%	3.6%	1.3%	9.8%
8	20.0%	1.2%	14.3%	2.1%	2.4%	10.3%
9	29.6%	2.6%	23.2%	1.3%	2.6%	9.9%
10% más rico	47.4%	10.9%	30.9%	1.1%	4.5%	10.0%
Total	17.3%	1.9%	9.8%	4.3%	1.3%	100.0%

Fuente: INEC, Sistema Integrado de Encuestas de Hogares (SIEH), módulo especial sobre acceso a servicios sociales, diciembre de 2003.

A53. Perfil de hábitos de vida, 1999				
	Proporción de la población que fuma diariamente	Proporción de la población que consume alcohol regularmente	Proporción de la población que practica deportes	Proporción de la población (15 años y más)
Origen étnico por idioma del jefe de hogar				
No indígenas	8.6%	24.6%	29.4%	94.3%
Indígenas	1.0%	20.8%	20.4%	5.7%
Total	8.2%	24.3%	28.9%	100.0%
Origen étnico por autodefinición del jefe de hogar				
Indígenas				
Afrodescendientes				
Mestizos				
Caucásicos				
Otros				
Total				
Sexo del jefe de hogar				
Masculino	13.8%	42.5%	46.0%	48.9%
Femenino	2.7%	7.0%	12.5%	51.1%
Total	8.2%	24.3%	28.9%	100.0%
Zona de residencia				
Urbana	9.1%	25.1%	32.3%	61.6%
Rural	6.7%	23.1%	23.4%	38.4%
Total	8.2%	24.3%	28.9%	100.0%
Deciles de ingreso				
10% más pobre	3.4%	19.8%	19.5%	7.9%
2	5.4%	19.3%	22.1%	8.6%
3	7.7%	21.4%	25.5%	9.1%
4	6.4%	22.4%	26.8%	9.4%
5	6.4%	27.0%	27.0%	9.9%
6	7.7%	21.7%	25.4%	10.0%
7	9.0%	24.8%	29.1%	10.7%
8	8.2%	25.8%	32.5%	10.7%
9	10.3%	28.4%	35.5%	11.8%
10% más rico	13.4%	28.0%	38.6%	11.9%
Total	8.1%	24.2%	28.9%	100.0%

Fuente: INEC, ECV (LSMS) 1999.

A54. Eficiencia de la focalización de los programas de alimentación escolar (PAE), nutrición y alimentación (PANN) y el programa de transferencia de efectivo (BDH), diciembre de 2003

Errores de focalización si la población elegible es pobre

Indicador	PAE	BDH	Papilla-PANN	Bebida-PANN
Eficiencia	65.4%	59.6%	61.2%	62.3%
Efecto de filtración	34.6%	40.4%	38.8%	37.7%
Cobertura insuficiente	30.9%	37.9%	38.9%	32.5%
Error de exclusión	32.7%	23.4%	31.2%	36.0%
Error de inclusión	7.7%	9.7%	12.6%	10.5%

Errores de focalización si la población elegible es pobre según el índice del SELBEN

Indicador	PAE	BDH	Papilla-PANN	Bebida-PANN
Eficiencia	74.4%	68.8%	77.5%	78.0%
Efecto de filtración	25.6%	31.2%	22.5%	22.0%
Cobertura insuficiente	32.7%	42.1%	38.4%	31.7%
Error de exclusión	34.2%	22.2%	40.5%	47.1%
Error de inclusión	5.7%	7.3%	7.3%	6.2%

Fuente: INEC, encuesta SIEH, diciembre de 2003.

A54a. Resultados econométricos del modelo de acceso a los servicios de salud (I)
Regresión logística multinomial

Número de obs. = 8734

Wald chi2(28) = 2111.08

Prob > chi2 = 0.0000

Pseudo R2 = 0.2122

Log pseudo-verosimilitud = -7436.9461

Parto.	Coef.	Error est. robusto	z	P> z	[Intervalo de confianza al 95%]	
Asistencia médica pública durante el parto						
motherage	-.0497466	.0335403	-1.48	0.138	-.1154844	.0159913
motheragesq	.0009839	.0006055	1.63	0.104	-.0002028	.0021706
ethnic	-1.114562	.1541768	-7.23	0.000	-1.416743	-.8123808
motherschool	.1091593	.0123994	8.80	0.000	.084857	.1334616
segiess	.4543054	.1762758	2.58	0.010	.1088112	.7997997
segother	-.4090823	.1039085	-3.94	0.000	-.6127393	-.2054253
premature	.4569984	.169017	2.70	0.007	.1257312	.7882656
prenatal	.9960061	.0755828	13.18	0.000	.8478666	1.144146
tasin99	3.447864	.6209034	5.55	0.000	2.230916	4.664812
tasper99	.0193296	.0075508	2.56	0.010	.0045303	.034129
urban	.480766	.0746713	6.44	0.000	.3344129	.6271191
coast	.5514504	.1165911	4.73	0.000	.3229361	.7799647
sierra	.7181279	.1048154	6.85	0.000	.5126934	.9235624
logcons	.8418111	.069812	12.06	0.000	.704982	.9786402
_cons	-11.85295	.9525744	-12.44	0.000	-13.71996	-9.985937
Asistencia médica privada durante el parto						
motherage	-.0796691	.0433046	-1.84	0.066	-.1645447	.0052064
motheragesq	.0016382	.0007851	2.09	0.037	.0000994	.003177
ethnic	-1.560406	.325238	-4.80	0.000	-2.197861	-.922951
motherschool	.140571	.0143748	9.78	0.000	.1123968	.1687451
segiess	-.4449881	.2005398	-2.22	0.026	-.8380388	-.0519374
segother	-.1710756	.137003	-1.25	0.212	-.4395965	.0974453
premature	.5367914	.193296	2.78	0.005	.1579382	.9156445
prenatal	.8463122	.1058596	7.99	0.000	.6388311	1.053793
tasin99	-1.439944	.8779082	-1.64	0.101	-3.160613	.2807242
tasper99	.0038656	.0086115	0.45	0.654	-.0130126	.0207439
urban	.9210909	.0914131	10.08	0.000	.7419245	1.100257
coast	2.168203	.1626961	13.33	0.000	1.849324	2.487081
sierra	.955125	.155626	6.14	0.000	.6501036	1.260146
logcons	1.605723	.0891111	18.02	0.000	1.431069	1.780378
_cons	-22.71929	1.219182	-18.63	0.000	-25.10885	-20.32974

A54a. Resultados econométricos del modelo de acceso a los servicios de salud (I)
Regresión logística multinomial (Continuación)

Log pseudo-verosimilitud = -7436,9461

Número de obs. = 8734
Wald chi2(28) = 2111.08
Prob > chi2 = 0.0000
Pseudo R2 = 0.2122

Parto.	Coef.	Error est. robusto	z	P> z	[Intervalo de confianza al 95%]
(Resultado parto = Sin atención profesional durante el parto es el grupo comparador)					

Efectos marginales sobre la probabilidad de asistencia médica pública durante el parto

Probabilidad pronosticada = .5163273

variable	dy/dx	X
motherage	-.0022378	25.5921
motheragesq	.0000363	696.126
ethnic*	-.141728	.036849
escolam	.009289	8.17529
segiess*	.1593452	.081466
segother*	-.0808517	.093355
premature*	.0375999	.061837
prenatal*	.1527258	.818675
tasin99	1.045141	.045511
tasper99	.004333	.915242
urban*	.0049252	.549393
coast*	-.1513633	.448091
sierra*	.0563149	.483088
logcons	.0049399	12.4698

(*) dy/dx es para la variación discreta de la variable ficticia de 0 a 1.

Efectos marginales sobre la probabilidad de asistencia médica privada durante el parto

Probabilidad pronosticada = .24761028

variable	dy/dx	X
motherage	-.0084823	25.5921
motheragesq	.0001794	696.126
ethnic*	-.1352754	.036849
motherschool	.0122325	8.17529
segiess*	-.1203158	.081466
segother*	.0179069	.093355
premature*	.0397861	.061837
prenatal*	.0420164	.818675
tasin99	-.7090631	.045511
tasper99	-.0017511	.915242
urban*	.1085097	.549393
coast*	.3389076	.448091
sierra*	.085662	.483088
logcons	.1915215	12.4698

(*) dy/dx es para la variación discreta de la variable ficticia de 0 a 1.

A54a. Resultados econométricos del modelo de acceso a los servicios de salud (I)
Regresión logística multinomial (Continuación)

Número de obs. = 8734
Wald chi2(28) = 2111.08
Prob > chi2 = 0.0000
Pseudo R2 = 0.2122
Log pseudo-verosimilitud = -7436.9461

Parto	Coef.	Error est. robusto	z	P> z	[Intervalo de confianza al 95%]
Efectos marginales sobre la probabilidad de no contar con asistencia médica profesional durante el parto					
Probabilidad pronosticada = .23606242					
variable	dy/dx		X		
motherage	.0107202		25.5921		
motheragesq	-.0002157		696.126		
ethnic*	.2770034		.036849		
motherschool	-.0215215		8.17529		
segiess*	-.0390294		.081466		
segother*	.0629448		.093355		
premature*	-.077386		.061837		
prenatal*	-.1947422		.818675		
tasin99	-.3360777		.045511		
tasper99	-.002582		.915242		
urban*	-.1134349		.549393		
coast*	-.1875442		.448091		
sierra*	-.1419769		.483088		
logcons	-.1964615		12.4698		

(*) dy/dx es para la variación discreta de la variable ficticia de 0 a 1.

Fuente: Vos y colaboradores (2004b).

A54b. Resultados econométricos del modelo de acceso a servicios de salud (2)
(diferenciando para la situación de pobreza)
Regresión logística multinomial

Número de obs = 8789
Wald chi2(30) = 2149.62
Prob > chi2 = 0.0000
Pseudo R2 = 0.2051
Log pseudo-verosimilitud = -7552.6731

Parto	Coef.	Error est. robusto	z	P> z	[Intervalo de confianza al 95%]	
Asistencia médica privada durante el parto						
motherage	-.027721	.0378811	-0.73	0.464	-.1019666	.0465247
motheragesq	.0006387	.0006903	0.93	0.355	-.0007142	.0019916
ethnic	-.5256076	.3373288	-1.56	0.119	-1.18676	.1355447
motherschool	.0531941	.0140692	3.78	0.000	.025619	.080769
segiess	-.8448353	.1197283	-7.06	0.000	-1.079498	-.6101723
segother	.3265989	.127186	2.57	0.010	.0773189	.5758788
premature	.1015231	.1219678	0.83	0.405	-.1375294	.3405755
prenatal	-.1265036	.1085864	-1.17	0.244	-.3393291	.086322
tasin99	-4.569829	.7523565	-6.07	0.000	-6.044421	-3.095237
tasper99	-.0168079	.0053851	-3.12	0.002	-.0273625	-.0062533
urban	.4594418	.0807476	5.69	0.000	.3011794	.6177041
coast	1.543108	.1513095	10.20	0.000	1.246546	1.839669
sierra	.228362	.1448796	1.58	0.115	-.0555967	.5123207
povertycons	.3165306	.2297867	1.38	0.168	-.1338431	.7669042
nopovertycons	.3338368	.2164033	1.54	0.123	-.0903059	.7579795
_cons	-5.597298	2.734849	-2.05	0.041	-10.9575	-.2370924
Sin asistencia médica profesional durante el parto						
motherage	.0492707	.033322	1.48	0.139	-.0160393	.1145807
motheragesq	-.0009394	.0006006	-1.56	0.118	-.0021166	.0002378
ethnic	1.124449	.1522932	7.38	0.000	.8259601	1.422939
motherschool	-.121411	.0120753	-10.05	0.000	-.145078	-.0977439
segiess	-.5581175	.1777254	-3.14	0.002	-.906453	-.2097821
segother	.4649545	.1022941	4.55	0.000	.2644617	.6654473
premature	-.4936718	.1652666	-2.99	0.003	-.8175885	-.1697552
prenatal	-1.02866	.0749116	-13.73	0.000	-1.175484	-.8818358
tasin99	-3.655743	.6276646	-5.82	0.000	-4.885943	-2.425543
tasper99	-.01861	.0075802	-2.46	0.014	-.0334669	-.0037531
urban	-.5872361	.0733392	-8.01	0.000	-.7309782	-.4434939
coast	-.4207808	.1177154	-3.57	0.000	-.6514988	-.1900628
sierra	-.6049926	.1063183	-5.69	0.000	-.8133728	-.3966125
povertycons	-.084268	.027974	-3.01	0.003	-.1390961	-.0294399
nopovertycons	-.1419281	.0261029	-5.44	0.000	-.1930887	-.0907674
_cons	2.874505	.5638197	5.10	0.000	1.769438	3.979571

Resultado parto=La asistencia médica pública durante el parto es el grupo comparador:

A54b. Resultados econométricos del modelo de acceso a servicios de salud (2)
(diferenciando para la situación de pobreza)
Regresión logística multinomial (Continuación)

Log pseudo-verosimilitud = -7552.6731

Número de obs = 8789
Wald chi2(30) = 2149.62
Prob > chi2 = 0.0000
Pseudo R2 = 0.2051

Parto	Coef.	Error est. robusto	z	P> z	[Intervalo de confianza al 95%]
Efectos marginales sobre la probabilidad de asistencia médica pública durante el parto					
Probabilidad pronosticada = .51150358					
variable	dy/dx		X		
motherage	-.0024683		25.6036		
motheragesq	.000033		696.765		
ethnic*	-.1396402		.037478		
motherschool	.0080147		8.17574		
segiess*	.1676768		.081904		
segother*	-.0983826		.094395		
premature*	.0376237		.061826		
prenatal*	.1552804		.818107		
tasin99	1.030311		.045518		
tasper99	.0044197		.914973		
urban*	.0162211		.54821		
coast*	-.1559971		.445701		
sierra*	.0440194		.485221		
povertycons	-.0301833		5.64377		
nopovertycons	-.0253598		6.7481		

(*) dy/dx es para la variación discreta de la variable ficticia de 0 a 1.

Efectos marginales sobre la probabilidad de asistencia médica pública durante el parto

Probabilidad pronosticada = .24993506

variable	dy/dx		X		
motherage	-.0081345		25.6036		
motheragesq	.0001758		696.765		
ethnic*	-.1458584		.037478		
motherschool	.0172113		8.17574		
segiess*	-.1107326		.081904		
segother2*	.0306878		.094395		
premature*	.0466071		.061826		
prenatal*	.0496072		.818107		
tasin99	-.6387214		.045518		
tasper99	-.0020413		.914973		
urban*	.1192334		.54821		
coast*	.3204807		.445701		
sierra*	.0785841		.485221		
povertycons	.0643637		5.64377		
nopovertycons	.071046		6.7481		

(*) dy/dx es para la variación discreta de la variable ficticia de 0 a 1.

A54b. Resultados econométricos del modelo de acceso a servicios de salud (2)
(diferenciando para la situación de pobreza)
Regresión logística multinomial (Continuación)

Log pseudo-verosimilitud = -7552.6731

Número de obs = 8789
Wald chi2(30) = 2149.62
Prob > chi2 = 0.0000
Pseudo R2 = 0.2051

Parto	Coef.	Error est. robusto	z	P> z	[Intervalo de confianza al 95%]
Efectos marginales sobre la probabilidad de no contar con asistencia médica profesional durante el parto					
Probabilidad pronosticada = .23856136					
variable	dy/dx		X		
motherage	.0106029		25.6036		
motheragesq	-.0002087		696.765		
ethnic*	.2854987		.037478		
motherschool	-.025226		8.17574		
segiess*	-.0569442		.081904		
segother*	.0676949		.094395		
premature*	-.0842307		.061826		
prenatal*	-.2048876		.818107		
tasin99	-.3915898		.045518		
tasper99	-.0023783		.914973		
urban*	-.1354545		.54821		
coast*	-.1644836		.445701		
sierra*	-.1226036		.485221		
povertycons	-.0341803		5.64377		
nopovertycons	-.0456862		6.7481		

(*) dy/dx es para la variación discreta de la variable ficticia de 0 a 1.

Fuente: Vos y colaboradores (2004b).

A55. Resultados econométricos del modelo de mortalidad infantil (CPH)
Método de regresión del riesgo proporcional COX de Breslow para colas

La condición de fracaso se define como muerte antes de los 12 meses y la variable tiempo es la edad en meses del niño.
 No. de individuos = 8333.41 Número de obs = 8654
 No. de fracasos = 229.71
 Tiempo en riesgo = 267638.22 Wald chi2(26) = 1302.98
 Log pseudo-verosimilitud = -1828.0596 Prob > chi2 = 0.0000

Edad-meses	Coef.	Err. est.	z	P> z	[intervalo de confianza al 95%]	
sexh	.3300083	.1345469	2.45	0.014	.0663012	.5937155
etnia	.0797408	.2957927	0.27	0.787	-.5000022	.6594838
multi	.4165362	.2798836	1.49	0.137	-.1320256	.9650979
prematu	1.200407	.1628445	7.37	0.000	.881238	1.519576
primo	-.5664898	.1736109	-3.26	0.001	-.9067609	-.2262187
private	-.7020839	.226774	-3.10	0.002	-.1.146553	-.2576149
public	-.2783172	.1586849	-1.75	0.079	-.5893338	.0326994
prenatal	-.4767503	.1670435	-2.85	0.004	-.8041495	-.149351
breast	-3.133959	.145596	-21.53	0.000	-3.419322	-2.848597
anticon	-.0029464	.1610362	-0.02	0.985	-.3185715	.3126787
motherage	-.0279377	.071583	-0.39	0.696	-.1682378	.1123625
motheragesq	.0005065	.0012899	0.39	0.695	-.0020217	.0030346
motherschool	-.0561199	.0226313	-2.48	0.013	-.1004765	-.0117633
hhsz	-.1832374	.0449701	-4.07	0.000	-.2713771	-.0950977
poverty	.271631	.1768258	1.54	0.125	-.0749411	.6182031
water	.1937337	.1763515	1.10	0.272	-.1519088	.5393762
sanitation	.28795	.2100322	1.37	0.170	-.1237055	.6996055
urban	.0771543	.1791172	0.43	0.667	-.273909	.4282176
coast	-.3148814	.2365184	-1.33	0.183	-.7784489	.1486861
sierra	-.3915519	.2206265	-1.77	0.076	-.8239719	.0408681
immune	-2.032153	.6001818	-3.39	0.001	-3.208488	-.8558186
b1994	-.2984598	.3192781	-0.93	0.350	-.9242334	.3273137
b1995	-.3734531	.3146699	-1.19	0.235	-.9901948	.2432886
b1996	.0829271	.282448	0.29	0.769	-.4706609	.6365151
b1997	-.2489747	.2956106	-0.84	0.400	-.8283609	.3304114
b1998	.0116956	.2905883	0.04	0.968	-.557847	.5812382

Prob > chi2 = 0.0000

(*) dy/dx es para la variación discreta de la variable ficticia de 0 a 1.

Fuente: Vos et al. (2004b).

A56. Estimaciones del costo unitario de los servicios de salud pública (en US\$)					
				Costo unitario estimado	
en US\$	Unidad	Comentario	Beneficia- rios en 2003	2002	2003
Servicios médicos generales					
-Costo de personal IESS					
Enfermeras	por trabajador/mes			414.93	665.25
Personal auxiliar	por trabajador/mes			338.26	542.33
Médicos (turno de 4 horas)	por trabajador/mes			457.29	733.17
Médicos (turno de 6 horas)	por trabajador/mes			582.36	933.69
Dentistas	por trabajador/mes			393.47	630.84
-Costo de personal M. de S.					
Médico asistente residente	por trabajador/mes			324.00	519.46
Médico (tratante 15) (8 hrs)	por trabajador/mes			702.00	1,125.51
Médico (tratante 15) (6 hrs)	por trabajador/mes			527.00	844.93
Médico (tratante 1) (8 hrs)	por trabajador/mes			379.00	607.64
Enfermera (2) (6 hrs)	por trabajador/mes			251.00	402.42
Trabajador de salud auxiliar medio (8 hrs)	por trabajador/mes			204.00	327.07
Costo de construcción de centros de salud					
Hospital municipal	Unidad	250 m² construcción, equipos y mobiliario			325,000
Centro de salud	Unidad	150 m² construcción, equipos y mobiliario			169,500
Clínica	Unidad	200 m² construcción, equipos y mobiliario			236,000
Costo de mantenimiento y operación centros de salud					
Hospitales y clínicas	por unidad de salud	Estimación propia			135,079
Centros de salud	por unidad de salud	Estimación propia			20,404
Programas especiales					
-Bono Desarrollo Humano (Bono Solidario)	persona/año	Incluye gastos generales administra- tivos y costos de focalización	1,273,346		186.92
-Maternidad gratuita	beneficiario/año	Incluye gastos generales administra- tivos y costo del personal médico	1,999,867		14.94
-Programa de Inmunización (PAI)	beneficiario/año	Presupuesto dividido por niños vacunados	948,049		10.97
-Unidades móviles de salud	por unidad de salud/año	Costo operativo			29,300.00
	por beneficiario/ consulta	Por consulta médica	182,562		5.09
-Subsidios sobre la prima del seguro de salud focalizado en los pobres	por beneficiario/mes	Supuesto de los autores			1.00
-Subsidios sobre la prima del seguro de salud para no pobres	por beneficiario/mes	Supuesto de los autores			1.00
-Subsidios sobre la prima del seguro de salud para la población indígena	por beneficiario/mes	Supuesto de los autores			1.00

Fuente: Vos y colaboradores (2004b) y SIISE, sobre la base de datos del presupuesto.

A57. Ecuador: Ejecución presupuestaria de salarios institucionales, gobierno central ^{1/}													
Sector	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1995-2002	1995-1999	2000-2002		
Legislativo	...	...	...	...	1.42	0.94	1.15	1.14	1.16	1.42	1.08		
Judicial	1.22	1.37	1.30	1.00	1.02	0.82	1.24	0.90	1.11	1.18	0.98		
Administración	1.35	1.42	1.36	1.91	1.17	0.93	1.61	1.23	1.37	1.44	1.26		
De los cuales Presidencia	1.27	1.70	1.82	1.32	1.04	0.87	1.61	1.21	1.35	1.43	1.23		
Consejo Nacional de Seguridad (COSENA)	1.53	1.31	1.35	1.03	1.16	0.87	1.45	1.17	1.23	1.28	1.16		
Servicio de Desarrollo de Personal (SENDAP)	1.35	1.37	1.25	3.27	...	...	...	...	1.81	1.81	...		
CONAM	5.00	5.19	10.28	6.00	6.84	4.37	6.16	4.64	6.06	6.66	5.06		
Planificación	1.30	1.27	1.15	2.04	...	...	...	...	1.44	1.44	...		
Medio ambiente	...	...	...	...	0.99	0.27	1.08	0.84	0.80	0.99	0.73		
Interior	1.24	1.24	1.24	1.20	1.07	0.91	1.11	1.07	1.13	1.20	1.03		
De los cuales Policía	1.24	1.22	1.23	1.22	1.11	0.97	1.07	0.98	1.13	1.20	1.01		
Defensa	0.98	1.14	1.22	1.25	1.02	0.98	1.10	1.02	1.09	1.12	1.03		
Relaciones exteriores	1.06	1.07	1.00	1.14	1.86	0.98	0.91	1.04	1.13	1.23	0.97		
Finanzas y servicios económicos	1.38	1.45	1.30	2.97	0.16	0.05	1.18	1.48	1.25	1.45	0.91		
Sectores sociales	1.36	1.98	1.11	1.03	1.27	0.88	1.25	1.26	1.27	1.35	1.13		
De los cuales Educación	1.20	2.52	1.04	1.06	1.32	0.88	1.22	1.27	1.31	1.43	1.13		
Bienestar social	2.08	1.28	1.22	1.06	1.18	1.10	1.13	1.42	1.31	1.37	1.22		
Salud	1.64	1.24	1.36	0.93	1.10	0.87	1.36	1.21	1.21	1.25	1.15		
Mano de obra	1.21	1.37	1.23	1.02	1.15	0.75	1.22	2.92	1.36	1.20	1.63		
De los cuales Servicio de capacitación profesional	...	...	...	...	...	...	...	2.03	2.03	...	2.03		
Agricultura, pesca y ganadería	1.33	1.46	1.27	1.36	1.17	0.86	1.34	0.95	1.22	1.32	1.05		
Energía	1.56	1.20	1.16	1.24	1.12	0.99	1.16	1.08	1.19	1.26	1.08		
Industria	1.06	1.24	1.30	1.07	1.37	0.86	1.60	1.03	1.19	1.21	1.16		
Turismo	0.73	0.20	1.02	1.01	0.11	0.04	2.38	1.26	0.84	0.61	1.23		
Transporte y comunicaciones	1.27	1.20	1.30	1.07	1.08	0.88	1.27	1.08	1.14	1.18	1.08		
De los cuales Dirección de Aviación Civil	...	...	...	...	...	...	...	1.11	...	...	1.11		
Vivienda y Desarrollo Urbano	1.81	1.97	1.28	1.04	1.01	1.16	0.83	0.84	1.24	1.42	0.94		
Otros Servicios Generales ^{2/}	1.88	0.99	4.58	0.18	1.34	1.63	1.62	1.14	1.67	1.79	1.46		
TOTAL	1.20	1.47	1.18	1.15	1.11	0.83	1.17	1.14	1.16	1.22	1.05		

Notas:

1/ Se refiere a la razón entre devengado y presupuesto inicial planificado. Las zonas sombreadas indican gasto excesivo/insuficiente por encima del 15%.

2/ Incluye las Cortes Electoral y Constitucional.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

A58. Actividades y componentes de los programas sociales por funciones prioritarias						
Sector	EDU	DIS	ANI	VIV	CPE	OTROS
Educación						
1 Mejoramiento de la educación intercultural bilingüe	X					
2 Desarrollo e implementación de la educación básica	X					
3 Desarrollo e implementación del bachillerato	X					
4 Descentralización y desconcentración del MEC	X					
5 Ecuador Educa	X					
6 Programa Nacional de Educación Preescolar (PRONEPE)	X					
7 Programa de Alimentación Escolar (PAE)			X			
8 Redes amigas	X					
Bienestar social						
9 Bono de Desarrollo Humano		X				X
10 Crédito Productivo Solidario						X
11 Dirección de Protección de Menores			X			
12 Dirección Nacional de Discapacitados		X				
13 Fondo de Desarrollo de la Juventud			X			
14 Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)						X
15 Comisión Nacional de Discapacitados		X				
16 Programa de Alimentación y Desarrollo Comunitario (PRADEC)			X			
17 Gerontología		X				
18 Nuestros Niños			X			
19 Operación de Rescate Infantil (ORI)			X			
20 PROLOCAL						X
21 PRODEPINE						X
22 SELBEN						X
Salud						
23 Control de malaria					X	
24 Dengue					X	
25 Tuberculosis					X	
26 Cuidado materno infantil			X		X	
27 Programa de Alimentación y Nutrición Nacional (PANNN)			X	X		
28 Plan Ampliado de Inmunizaciones (PAI)					X	
29 Programa de micronutrientes			X			
30 Medicamentos genéricos			X			
31 Aseguramiento social básico						X
32 Unidades móviles						X
Vivienda y desarrollo urbano						
33 Agua potable y saneamiento ambiental (PRAGUAS)				X		
34 Mejoramiento de barrios				X		
35 Programa de agua potable y saneamiento ambiental				X		
36 Programa de construcción y rehabilitación de agua y saneamiento				X		
37 Vivienda Bono Solidario				X		
38 Vivienda Campesina				X		
39 Vivienda Urbana SIV				X		
40 Vivienda urbana marginal				X		

A58. Actividades y componentes de los programas sociales por funciones prioritarias
(Continuación)

Sector	EDU	DIS	ANI	VIV	CPE	OTROS
<i>Mano de obra</i>						
41 Capacitación laboral						X
42 Compras estatales						X
43 Mediación laboral						X
44 Erradicación del trabajo infantil			X			
45 Perfiles profesionales						X

Notas: EDU=Reforma de la educación; DIS=Ayuda a los discapacitados y personas de edad avanzada; ANI=Apoyo a niños e infantes (alimentos y desarrollo); VIV=Vivienda de bajo costo; CPE=Control y prevención de enfermedades; OTROS=Ayuda a hogares indígenas y rurales y otra ayuda de propósito general.

Fuente: Secretaría Técnica del Frente Social (STFS).

A59. Número de beneficiarios por programa social prioritario, 2003

Programa/Meta y beneficiarios focalizados	Resultado
Bono de Desarrollo Humano (BDH) Transferir un estipendio de caja a 1,280,000 pobres registrados por el SELBEN (1,025,882 madres, 244,234 ancianos y 9,884 discapacitados)	Se proveyeron estipendios a 1,043,826 madres, 226,848 ancianos y 8,840 discapacitados.
Programa de Alimentación Escolar (PAE) Proveer desayunos y almuerzos gratuitos a 1,450,000 niños de edad escolar (entre 5 y 14 años), durante 160 días	En la región de la Sierra, se proveyeron almuerzos a 520,000 niños durante 120 días, mientras que en la Costa se proveyeron almuerzos a 751,710 niños y desayunos a 371,821 niños, durante 40 días.
Programa de Alimentación y Desarrollo Comunitario (PRADEC) Alimentar a 118,221 niños de 2 a 6 años y a 87,963 alumnos de escuelas medias y superiores de 7 a 14 años, alimentar a 207,536 ancianos y 30,000 discapacitados, y capacitar a 60,000 personas en la formulación de proyectos comunitarios	Se proveyó alimentación a 160,125 niños de escuela primaria y 87,963 alumnos de escuela media y superior; 149,135 ancianos y 28,729 discapacitados. Se capacitó a 43,087 pequeños empresarios en proyectos de desarrollo comunitario.
Programa de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia (LMG) Proveer atención materna y servicios de parto a 4,613,515 mujeres embarazadas y fecundas y servicios de atención primaria a niños menores de 5 años	Se proveyeron servicios a 4,315,215 mujeres embarazadas y fecundas.
Plan Ampliado de Inmunizaciones (PAI) Aplicar 5,264,991 de vacunas a niños, infantes y mujeres embarazadas vulnerables. Se proveyeron vacunas para prevenir, entre otras enfermedades, la poliomielitis, la difteria, el sarampión, el tétanos y la fiebre amarilla.	Se aplicaron 5.1 millones de vacunas a grupos objetivo de población. Por tipos de vacunas, se proveyeron los siguientes servicios: 355,000 dosis de BCG, 522,349 DTP, 657,110 pentavalente, 1'382,750 OPV, 90,558 SRP, 518,332 DT para niños y 1'085,912 DT para mujeres, y 157,882 dosis para prevenir la fiebre amarilla.

Fuente: STFS.

A60. Provisión de la LMG a niños y mujeres embarazadas, 2003			
	Población proyectada	Número de beneficiarios	Cobertura
Controles prenatales			
Primer control prenatal	371379	318471	86%
Controles subsiguientes	568210	529029	93%
Atención odontológica a mujeres embarazadas	371379	209528	56%
Pruebas de VIH a mujeres embarazadas	371379	18198	5%
Parto normal	371379	102201	28%
Cesáreas	371379	30376	8%
Emergencias obstétricas			
Toxemia	371379	4888	1%
Hemorragia en la primera mitad del embarazo	371379	23135	6%
Hemorragia en la segunda mitad del embarazo	371379	2024	1%
Hemorragia en el parto y el puerperio	371379	2764	1%
Sepsis	371379	660	0%
Postparto			
Control posterior al nacimiento	371379	112731	30%
Asesoramiento familiar			
Asesoramiento y prevención	3990840	660154	17%
Esterilización	2770464	15694	1%
Vasectomía	500	147	29%
Detección temprana de cáncer uterino cervical	1757110	156344	9%
Enfermedades transmitidas sexualmente			
Sífilis	4249006	2219	0%
Gonorrea	4249006	2360	0%
Herpes genital	4249006	807	0%
HPV	4249006	1090	0%
Atención de recién nacidos			
Atención normal	378807	117007	31%
Atención patológica			
Atención intermedia	259427	11479	4%
Cuidado intensivo	259427	2749	1%
Atención de niños de menos de 5 años			
Niños de menos de 1 año	n/a	1097323	n/a
Niños de 1 a 5 años	n/a	1451253	n/a
Complicaciones en el hospital	n/a	30324	n/a
Sangre y hemoderivados			
Componentes de la sangre	371379	9412	3%
Sangre total	371379	8699	2%
Total			16%

Fuente: Programa de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia/MPH.

A61. Revisión y ejecución presupuestaria de instituciones sociales, 2000-2002 (en millones de US\$)

	Presupuesto inicial	Presupuesto revisado	Devengado
2000			
Educación	356.4	307.5	283.7
Bienestar social	248.9	87.7	54.2
Salud	125.8	115.5	103.2
Total	731.1	510.7	441.1
2001			
Educación	456.2	519.5	492.8
Bienestar social	187.7	151.7	126.8
Salud	151.8	191.6	188.6
Total	795.7	862.8	808.2
2002			
Educación	601.8	733.5	694.3
Bienestar social	217.6	115.2	76.0
Salud	311.1	314.6	259.0
Total	1,130.5	1,163.3	1,029.3

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

A62. Presupuesto y ejecución de programas sociales prioritarios, 2003 (en millones de US\$, salvo indicación en contrario)

Sector/Programa	Programado			Ejecutado	
	Presupuesto aprobado	Presupuesto revisado	Variación porcentual	Devengado	Transferido
Ministerio de Bienestar Social					
Bono de Desarrollo Humano ^{1/}	203.1	164.6	-19%	161.8	161.8
PAE	30.7	17.0	-45%	14.2	15.2
PRADEC	12.2	10.0	-18%	7.0	7.0
Ministerio de Salud					
PANN 2000	5.7	5.7	-1%	5.7	5.7
PAI	10.0	9.0	-10%	9.1	9.1
Ley de Maternidad Gratuita	19.9	25.5	28%	23.9	22.1
Ministerio de Educación					
Gasto de inversión ^{2/}	90.8	98.4	8%	26.0	26.1
I. TOTAL	372.4	330.2	-11%	247.7	247.0

Notas:

1/ Incluye Beca Escolar; 2/ Incluye Secretaría Nacional de Deportes.

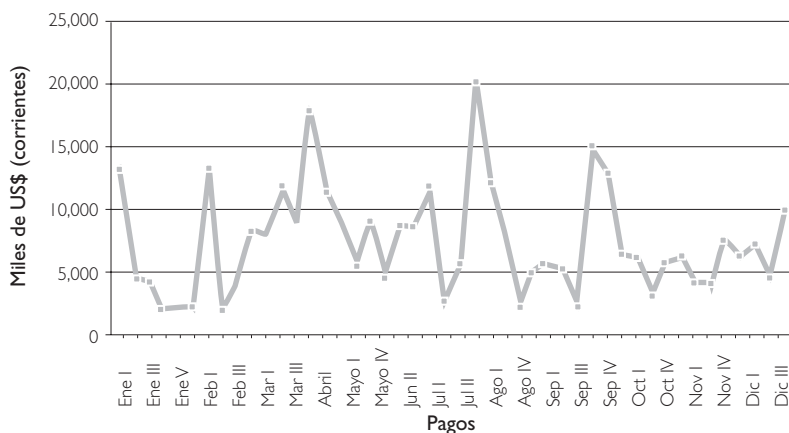
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

**A63. Seguimiento de las transferencias de Tesorería a los programas sociales, 2003
(en millones de US\$)**

Programa	Transferencia de Tesorería al ministerio	Transferencia del ministerio al programa	El ministerio debe al programa
Bono de Desarrollo Humano	162.2	161.8	0.4
PAE	17.2	14.2	3.0
PRADEC	8.6	7.0	1.6
PANN 2000	1.4	1.4	0.0
PAI	11.1	9.1	2.0
Ley de Maternidad Gratuita	7.1	7.1	0.0
	207.6	200.6	7.0

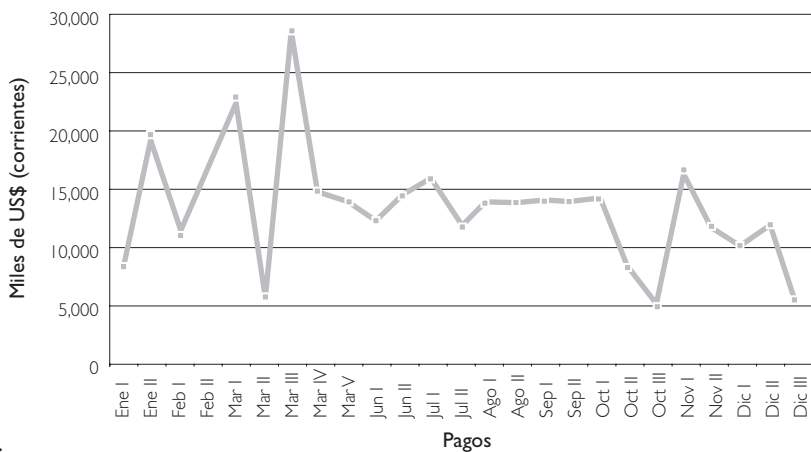
Fuentes: MEF y STFS.

A64. Transferencias y pagos de la Ley del Quince por Ciento a las municipalidades, 2002



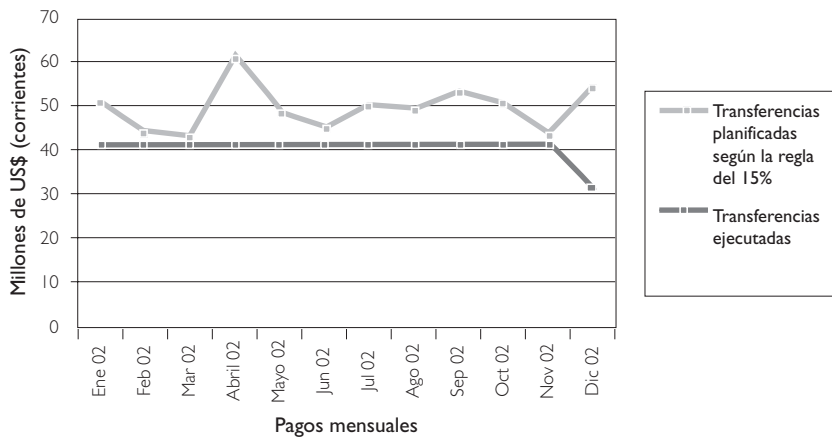
Fuente: Sobre la base de información provista por el MEF (2004).

A65. Transferencias y pagos de la Ley del Quince por Ciento a las municipalidades, 2001



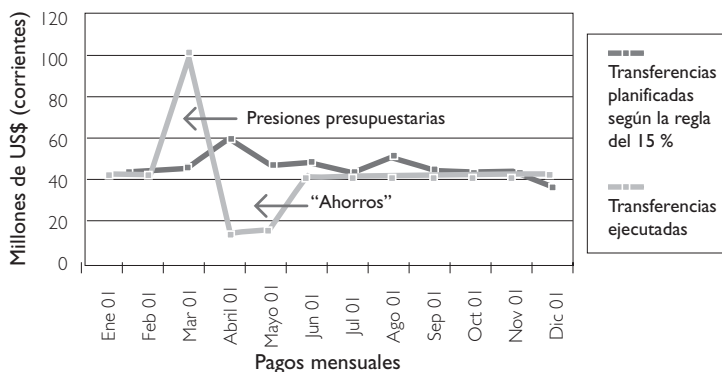
Nota: No se ejecutaron pagos en los meses de abril y mayo.
Fuente: Sobre la base de información provista por el MEF (2004).

A66. Transferencias de la Ley del Quince por Ciento e implicaciones sobre la gestión de caja del presupuesto del gobierno central, 2002



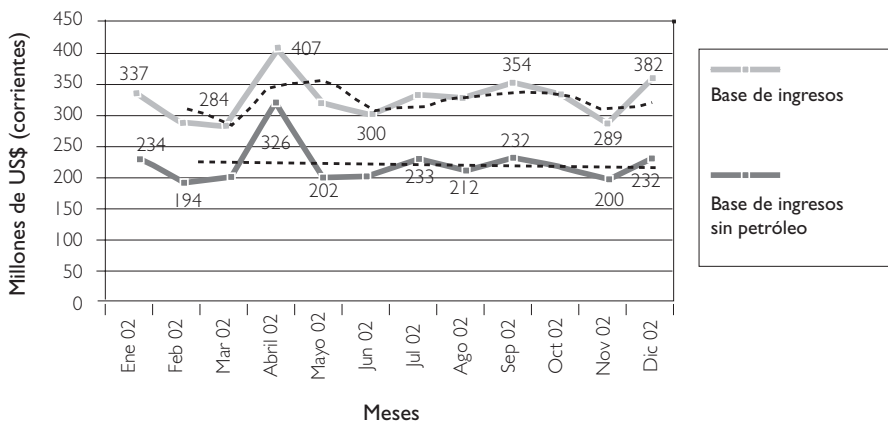
Fuente: Sobre la base de información provista por el MEF (2004).

A67. Transferencias de la Ley del Quince por Ciento e implicaciones sobre la gestión de caja del presupuesto del gobierno central, 2001



Fuente: Sobre la base de información provista por el MEF (2004).

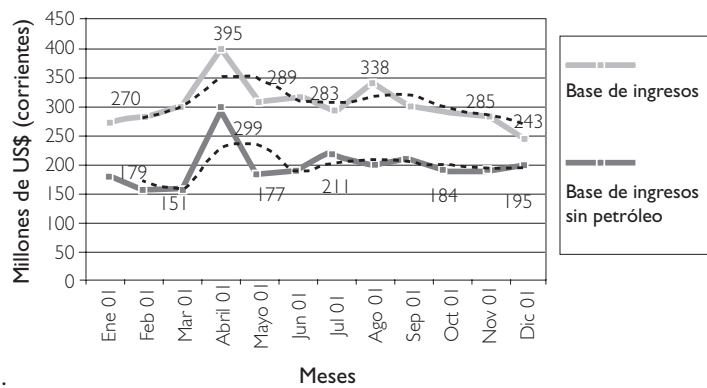
A68. Base de ingresos de la Ley del Quince por Ciento con y sin ingresos petroleros, 2002



Nota: La línea punteada representa la tendencia (promedio móvil).

Fuente: Sobre la base de información provista por el MEF (2004).

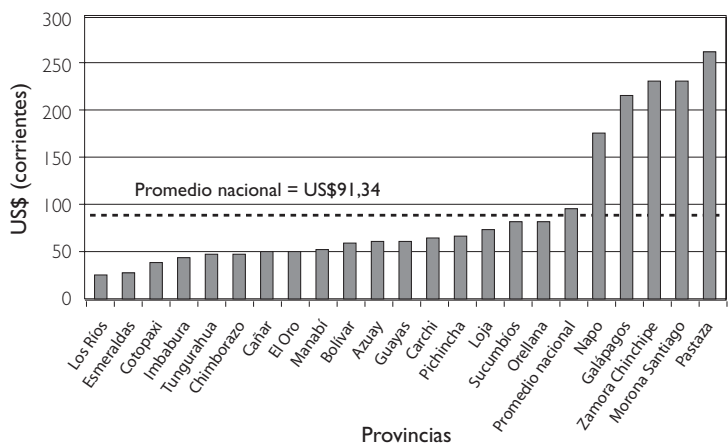
A69. Base de ingresos de la Ley del Quince por Ciento con y sin ingresos petroleros, 2001



Nota: La línea punteada representa la tendencia (promedio móvil).

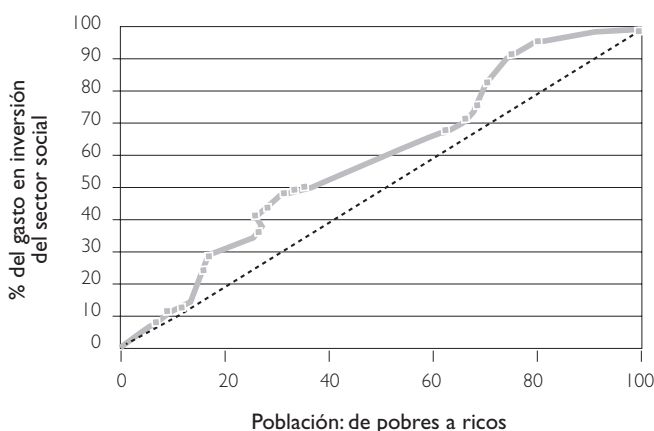
Fuente: Con base en información provista por el MEF (2004).

A70. Inversión total per cápita de municipalidades y consejos provinciales (en US\$), 2002



Fuente: Con base en información provista por el MEF (2004) y el INEC (datos de población de 2001).

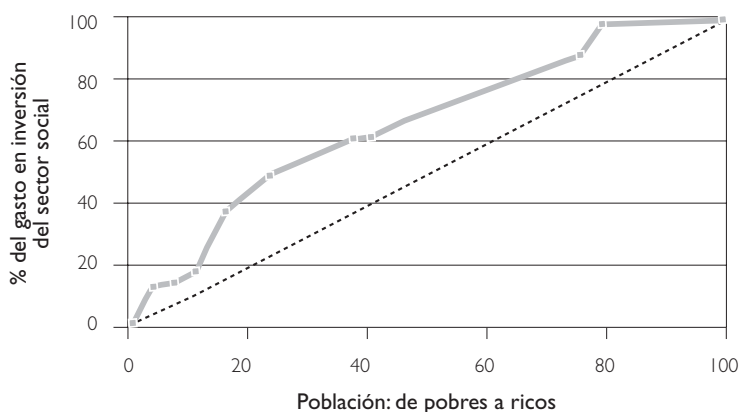
A71. Incidencia del gasto en inversión de los gobiernos subnacionales en los sectores sociales (sobre la base del Índice NBI), 2002



Nota: El gasto en inversión del sector social incluye gastos en salud y educación.

Fuente: Sobre la base de información provista por el MEF (2004); las NBI (necesidades básicas insatisfechas) sobre la base de SIIE (2001); datos sobre población del INEC, sobre la base del censo de 2002.

A72. Incidencia del gasto en inversión de los gobiernos subnacionales en los sectores sociales (siguiendo el Índice de Pobreza basado en el Consumo), 2002



Nota: El gasto en inversión del sector social incluye gastos en salud y educación. Los gobiernos subnacionales incluyen las municipalidades y los consejos provinciales. No se dispone del índice de pobreza no basado en el consumo para las provincias de Morona Santiago, Napo, Pastaza, Zamora Chinchipe, Sucumbíos y Orellana, y por lo tanto, no se incluyen en este análisis.

Fuente: Basado en datos sobre gastos provistos por el MEF (2004); El índice de pobreza basado en el consumo, de Carolina Sánchez-Páramo (Banco Mundial, evaluación de la pobreza en el Ecuador, 2004; y datos sobre población del INEC, sobre la base del censo de 2002.

A73. Ingresos y gastos propios por niveles de gobierno (porcentajes), 1997 y 2002

	1997		2002	
	Ingresos propios	Gastos	Ingresos propios	Gastos
Gobierno central	95.03	86.01	99.92	88.08
Consejos provinciales	0.32	2.87	0.00	4.13
Municipalidades	4.65	11.12	0.08	7.79
Total	100	100	100	100

Fuente: Sobre la base de información provista por el Ministerio de Economía y Finanzas (2004) y el Banco Central (2002).

A74. Inversión per cápita de las municipalidades y consejos provinciales (en US\$), 2002

Región	Provincia	Inversión per cápita en salud	Inversión per cápita en educación	Total de inversión per cápita
Costa		0.04	0.11	19.80
	El Oro	0.18	0.03	8.92
	Esmeraldas	0.00	0.03	3.53
	Guayas	0.00	0.07	25.74
	Los Ríos	0.01	0.13	12.21
	Manabí	0.02	0.06	17.77
	Galápagos	0.00	0.00	42.24
Oriente		0.03	0.18	37.34
	Francisco de Orellana	0.00	0.00	7.55
	Morona Santiago	0.12	0.33	39.09
	Napo	0.00	0.13	54.12
	Pastaza	0.00	0.13	35.60
	Sucumbíos	0.05	0.20	25.98
	Zamora Chinchipe	0.00	0.28	71.56
Sierra		0.09	0.10	8.81
	Azuay	0.03	0.06	23.33
	Bolívar	0.04	0.06	11.15
	Cañar	0.25	0.25	6.77
	Carchi	0.00	0.21	8.69
	Chimborazo	0.00	0.02	4.93
	Cotopaxi	0.33	0.08	3.46
	Imbabura	0.22	0.10	13.49
	Loja	0.07	0.08	19.60
	Pichincha	0.00	0.02	3.38
	Tungurahua	0.02	0.06	12.76
Promedio nacional		0.05	0.13	15.62

Fuente: Sobre la base de información provista por el MEF (2004) e INEC (datos sobre población 2001).

A75. Transferencias intergubernamentales a municipalidades y consejos provinciales							
Ley	No.	R.O.	Fecha	Monto/%	Fuente	Criterios	Uso
Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural	82	838	23/dic/87	0.03	Localidades espectáculos públicos		Restauración, conservación y protección de bienes históricos, artísticos y culturales
				0.1	Presupuesto del Fondo de Emergencias Nacionales (FONEN)		Inversiones
Fondo de Desarrollo Provincial de Bolívar	46	281	22/sep/89	7.5%	1% de transacciones de operaciones de crédito en moneda nacional	20% Consejo Provincial 16% Guaranda 16% Chillanes 16% Chimbo 16% San Miguel 16% Echeandía	Saneamiento ambiental Alcantarillado Desarrollo urbano
Decreto legislativo de asignaciones a favor de las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago	47	281	22/sep/89	5%	Facturas de energía de INECEL a empresas eléctricas por generación de centrales de Pisayambo, Paute y Agoyán	60% municipios de Azuay, Cañar y Morona Santiago 40% CREA	100% para infraestructura 80% ejecución de obras 20% forestación
					Ingresos Autoridad Portuaria Puerto Bolívar	20% Consejo Provincial	Riego, drenaje y vialidad
Fondo de Saneamiento Ambiental, Vialidad y Riego de la Provincia de El Oro (FONDORO)	57	344	28/dic/89	10%			
				5%	1% de operaciones en moneda nacional	60% municipios 20% municipios en función de población	Saneamiento y vialidad
Fondo de Desarrollo Provincial (FONDEPRO)	65	395	14/mar/90	2%	Ingresos corrientes totales del presupuesto	47.5% aporte al capital del B. d E. 47.5% Consejos provinciales e INGALA: 25% por población y 75% equitativo	Respaldo créditos del B. de E. Obras de desarrollo
						0.5% CONCOPE	CONCOPE

A75. Transferencias intergubernamentales a municipalidades y consejos provinciales (Continuación)						
Ley	No.	R.O.	Fecha	Monto/%	Fuente	Criterios
Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC)	72	441	21/may/90	2% distribuido:	Ingresos corrientes netos del presupuesto	
				2%		Municipios capitales de provincia: 25% Quito, 25% Guayaquil, 50% otros equitativamente
				98%		20% consejos provinciales (60% población, 20% NBI, 20% Eficiencia administrativa y eficacia fiscal)
						70% gasto corriente/inversión 30% inversión zona rural
Programa de Vialidad Rural de la Provincia de Manabí	75	455	11/jun/90		Previo a distribución de ingresos petroleros que recibe el Estado	75% municipios: 60% municipios (60% población, 30% NBI, 10 eficiencia administrativa y eficacia fiscal; 40% B. de E.
				3,000 millones		5% emergencias
						Organismos seccionales
Fondo de Riego de la Provincia de Cotopaxi	93	501	16/ago/90	10,000 millones hasta 2002	Presupuesto General del Estado	Contraparte créditos B. de E.
				Otras asignaciones presupuestarias		Fideicomiso créditos B. de E.
				1,000 millones desde 1991		Plan provincial de riego
Fondo para el Sector Agropecuario de la Provincia de Chimborazo	115	612	28/ene/91	12.5%	1% operaciones de crédito en moneda nacional	30% Consejo Provincial
						Caminos vecinales, irrigación, forestación
						20% municipio de Riobamba
						50% equitativo entre restos de cantones
						Centros de acopio y saneamiento ambiental

A75. Transferencias intergubernamentales a municipalidades y consejos provinciales (Continuación)						
Ley	No.	R.O.	Fecha	Monto/%	Fuente	Uso
Fondos de Desarrollo de las Provincias de la Región Amazónica	122	676	3/may/91	2.5%	Facturación por servicios petroleros a PetroEcuador de las empresas nacionales	Obras de infraestructura urbana y rural de Sucumbios, Napo, Pastaza, Morona Santiago, Zamora Chinchipe y Orellana
				4.5%	Facturación por servicios petroleros a Petroecuador de empresas extranjeras	
	40	S. 248	7/ago/89	US\$5 ctvs.	Por barril de petróleo transportado por el oleoducto	50% obras de infraestructura de los municipios 50% obras de infraestructura de los consejos provinciales
Fondo de Desarrollo de la Provincia de Pichincha	10	30	21/sep/92	US\$10 ctvs.	Por barril de petróleo producido en la región amazónica	80% proyectos de vialidad y saneamiento ambiental 20% gasto corriente
	145	899	23/mar/92	15%	1% operaciones de crédito en moneda nacional	Estudios, construcción, mejoramiento de caminos vecinales y obras de infraestructura en parroquias urbanas y rurales
Fondo de Desarrollo de la Provincia de Carchi	146	899	23/mar/92	15%	Diferencial cambio de transacciones semanales del BCE	Obras de vialidad e infraestructura urbana y rural
				15%	1% operaciones de crédito en moneda nacional	

A75. Transferencias intergubernamentales a municipalidades y consejos provinciales (Continuación)						
Ley	No.	R.O.	Fecha	Monto/%	Fuente	Criterios
Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central	s/n	27	20/mar/97	15%	Ingresos del presupuesto del gobierno central con excepción de los provenientes de créditos internos y externos	70% municipios (50% NBI, 40% población, 10% equitativo) 30% consejos provinciales (50% NBI, 40% población, 10% superficie)
	92	335	9/jun/98	100%	Impuesto del 1% a compra-venta de vehículos usados	Obras de vialidad Equipo caminero
Sustitutiva de la ley que crea el Fondo de Vialidad de la Provincia de Loja (FONDIVIAL) Creación de CORPECUADOR	10	S. 378	7/ago/98	100% 25%	Peaje vías rehabilitadas Renta líquida anual del Fondo de solidaridad. Donaciones y subvenciones	Reconstrucción de zonas afectadas por el fenómeno de El Niño Inversión proporcional al daño por el fenómeno de El Niño
				10%	Participación del Estado en incremento de exportaciones petroleras	
				0.7%	Exportaciones de banano	
					Prestamos a nombre del Estado	
					Préstamos a nombre de Corpecuador	
					Asignaciones presupuestarias	

Fuente: CONAM (2000); Nuevo Modelo de Gestión para el Ecuador.

A76. Ahorro en pagos de intereses de la recompra adicional de la deuda				
	2003	2004	2005	2006
<i>En millones de US\$</i>				
Recompra adicional de la deuda	77	266	165	199
Pagos de intereses	815	811	848	844
Pagos de intereses programados	815	843	900	920
Menores pagos de intereses		32	52	76
<i>Como porcentaje del PIB</i>				
Pagos de intereses	3.0%	2.8%	2.8%	2.6%
Pagos de intereses programados	3.0%	2.9%	2.9%	2.8%
Menores pagos de intereses		0.1%	0.2%	0.2%
	4.7%	5.0%	5.0%	4.8%

Nota: Balance primario del SPNF.

ECONOMÍA Y FINANZAS

Este libro presenta los análisis y las conclusiones de la Revisión del Gasto Público de Ecuador realizada conjuntamente por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Las Revisiones del Gasto Público son estudios cuya función principal es proveer un diagnóstico de la política fiscal y de la estructura y funcionamiento del gasto público que sea útil para identificar reformas de la gestión del gasto público con el propósito de hacerlo más consistente con las prioridades estratégicas del país, más eficiente y más sostenible. Estos estudios son publicados con la aprobación del Gobierno del respectivo país y su difusión es una contribución de los dos bancos a la discusión técnica de los temas fiscales y de la gestión pública.

El desempeño fiscal de Ecuador en los últimos años es positivo pero frágil. Existen varios problemas estructurales que dificultan la disciplina fiscal, la cual es una condición necesaria para desarrollar una agenda sostenible de reducción de la pobreza. Las pre-asignaciones de los recursos fiscales, las múltiples exenciones tributarias y el crecimiento de los gastos salariales y de los gastos en pensiones son factores que han reducido a un mínimo el espacio fiscal disponible para atender las necesidades del desarrollo económico y social. La reducción de la pobreza es crucial para la estabilidad del país y sólo puede obtenerse mediante la ejecución de programas eficientes, eficaces y bien focalizados. En Ecuador el statu quo no es una opción aceptable.

La posibilidad de preservar una sana posición fiscal y, al mismo tiempo, profundizar los indicadores sociales positivos es una opción realista para la política pública en Ecuador. Entre las fortalezas del país se cuentan la bonanza petrolera actual, las ventajas del régimen monetario de la dolarización, el progreso significativo que se ha logrado en los indicadores sociales y las reformas que se han llevado a cabo en la gestión presupuestal. Sin embargo, las tensiones fiscales existentes en Ecuador y los problemas que aún persisten en la gestión presupuestal están profundamente arraigados en el régimen de economía política interno en el que los diversos grupos de interés pugnan por una distribución de las rentas petroleras que sea favorable a sus intereses particulares. El desafío principal es el de diseñar y ejecutar una estrategia eficiente y sostenible de reducción de la pobreza basada en el principio de la equidad social.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
www.iadb.org/pub

BANCO MUNDIAL
www.worldbank.org

