

LG-037

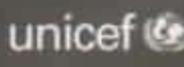
Angela Guzmán



338.9  
U58



# ECUADOR: Sostenibilidad Fiscal y Desarrollo Humano, 1970-2010



## Virginia Fierro-Renoy

Master y Doctora en Análisis y Política Económica del Instituto de Estudios Políticos de París y Master en Gestión y Política Económica de la Universidad de Columbia (Nueva York).

Entre otros cargos públicos desempeñados, la doctora Fierro-Renoy, ha sido Gerente General del Banco Central del Ecuador y Sub-Secretaria de Crédito Público. Profesora Universitaria, es autora de varias publicaciones y trabajos de consultoría sobre finanzas públicas, ordenamiento monetario y política económica.





Wright 10004



ECUADOR:  
**Sostenibilidad Fiscal  
y Desarrollo Humano,  
1970-2010**

Virginia Fierro - Renoy  
Mariana Naranjo  
(autoras)

Virginia Fierro - Renoy  
(editora)



unicef 

PORTADA:

"CARAS EN DESARROLLO" - 1989

TECNICA MIXTA SOBRE PAPEL

(50 X 70 CM) COLECCIÓN PRIVADA.

CRISTÓBAL GONZÁLEZ GUZMÁN (1955)

ARTISTA QUITAÑO, EXPONE ACTIVAMENTE DESDE 1986.

IMPORTANTES EXPOSICIONES INDIVIDUALES Y COLECTIVAS EN ECUADOR,

PUERTO RICO, VENEZUELA, ESTADOS UNIDOS Y EUROPA.

PUBLICACIÓN DE:  
UNDP - UNICEF

ECUADOR: SOSTENIBILIDAD FISCAL Y DESARROLLO HUMANO, 1970-2010

AV. AMAZONAS 2889 Y LA GRANJA

TELÉFONO: (5932) 2460 330 / 332

E-MAIL: [registry.ec@undp.org](mailto:registry.ec@undp.org)

[www.undp.org.ec](http://www.undp.org.ec)

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

QUITO - ECUADOR

EDICIÓN: VIRGINIA FIERRO-RENOY

DISEÑO: VIRGINIA FIERRO-RENOY Y OSWALDO PAZMIÑO

DIAGRAMACIÓN: GALO ORTIZ

IMPRESIÓN: GÉNESIS EDICIONES

ISBN: 9978-42-712-0

TIRADA: 1000 EJEMPLARES

ENERO 2003

QUITO - ECUADOR

© UNDP - UNICEF

La información de esta publicación puede ser utilizada siempre  
y cuando se cite la fuente. Esta obra debe ser citada así:

FIERRO-RENOY, VIRGINIA, ED. ECUADOR: SOSTENIBILIDAD FISCAL Y DESARROLLO HUMANO, 1970-2010.  
QUITO, ENERO 2003. UNDP-UNICEF, ECUADOR.

Los comentarios vertidos en la publicación no comprometen la posición oficial  
de las Naciones Unidas.

# Presentación

Ecuador es uno de los países más ricos del mundo. Posee grandes potencialidades para su desarrollo, por sus múltiples culturas y tradiciones, por ser uno de los países con mayor biodiversidad, por la fertilidad de sus suelos y por su generosa dotación de recursos naturales.

La realidad actual contrasta con este enorme potencial del país. El impacto de la crisis de los últimos años ha sido severo, conduciendo a un incremento aun mayor de la pobreza, agravando las precarias condiciones de empleo para amplios sectores de la población e incrementando considerablemente la brecha entre los más ricos y los más pobres. Así mismo se aprecian, comparativamente con otros países de la Región, una baja asignación fiscal para el gasto social, deficiencias de calidad e insuficientes coberturas en educación, salud, nutrición y saneamiento básico, provocando una alta inseguridad ciudadana. Las oportunidades laborales excluyen a un gran número de ecuatorianos de los beneficios del crecimiento, del consumo, del acceso a una política social universal de servicios básicos, lo que junto a la carencia de infraestructura productiva obstaculizan la productividad del trabajo y la competitividad de la economía.

Ecuador, como otros miembros de las Naciones Unidas, suscribió la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (2000), en la cual se comprometió entre otras cosas a reducir la pobreza a la mitad hasta el año 2015, una meta ambiciosa pero no imposible.

Universalizar los servicios sociales básicos resulta ser uno de los caminos más eficientes para alcanzar mejoras significativas en la calidad de vida de todos los ecuatorianos (pues su impacto tiende a ser muy alto y su costo unitario es bajo). De hecho, así lo entiende la comunidad internacional al haberse establecido esa meta de desarrollo en el contexto de la Declaración del Milenio. Para esta meta social y económicamente impostergable el financiamiento público de la política social es una condición indispensable para garantizar el acceso universal de toda la población a la educación y salud básicas, así como a una nutrición adecuada.

Las finanzas públicas ecuatorianas son herramienta básica para el desarrollo económico y social de Ecuador. Al tiempo que, en el contexto de la dolarización, la política fiscal es el único instrumento de manejo macroeconómico gubernamental y su gestión futura es crucial para el bienestar de la población.

En Ecuador se ha arraigado una tendencia estructural al déficit fiscal, ya que los gastos superan a los ingresos y el Estado debe endeudarse permanentemente, lo que ha dado lugar a un nivel de sobre endeudamiento que ha llegado a absorber cerca de la mitad del presupuesto público, mermando recursos precisamente para atender las responsabilidades del desarrollo social y económico.

De otra parte, los ingresos son insuficientes y el sistema impositivo Ecuato-

riano mantiene un tinte regresivo en cuanto prioriza los impuestos indirectos antes que los impuestos directos. De modo paralelo, la alta dependencia que tienen de los ingresos petroleros, sujetos a las fuertes variaciones del mercado mundial, genera inestabilidad y variabilidad.

En este marco, Ecuador requiere construir un acuerdo nacional para que la política fiscal de largo plazo y el presupuesto público se conviertan así, en instrumentos fundamentales, que mejoren la distribución del ingreso, y garanticen de una manera sostenible el financiamiento de los servicios sociales básicos promoviendo el desarrollo humano de la población.

Promover la equidad es el elemento central para fomentar un amplio proceso nacional de concertación en torno a las principales prioridades de la política fiscal y de la política social. La construcción de una sociedad solidaria implica la creación de oportunidades y garantías de acceso de todos los ecuatorianos a los beneficios del empleo, la educación, la salud y la protección de las poblaciones gravemente vulneradas por los profundos desequilibrios económicos y sociales que afectan a la sociedad ecuatoriana.

El presente estudio "Ecuador: Sostenibilidad Fiscal y Desarrollo Humano, 1970-2010" es parte del esfuerzo por promover una amplia convocatoria de participación a toda la sociedad ecuatoriana en un diálogo orientado a alcanzar este Acuerdo Fiscal y Social. A largo plazo, este proceso de concertación nacional alentará la priorización de la inversión social y la redistribución del ingreso. La participación de los distintos sectores de la sociedad ecuatoriana es urgente para definir e introducir a todos en las finanzas públicas, como un medio para alcanzar el bienestar nacional.

El Acuerdo Fiscal y Social en lo fundamental debe buscar la transparencia de las finanzas públicas y la definición de las metas de la acción social para el País con el fin de reducir la pobreza y los niveles de indigencia; así como promover medidas para corregir las desigualdades en materia de ingresos, fortalecer acuerdos para mejorar la calidad y cobertura de los servicios sociales básicos, destinar los recursos públicos a las prioridades de la sociedad y en beneficio de todos los ciudadanos.

Por ello, se torna necesario que la sociedad Ecuatoriana asuma el reto de trazar una política fiscal coherente y sostenible que resulte en una óptima utilización de los recursos económicos con miras a mejorar la calidad de los servicios públicos, propender al crecimiento sostenido de la economía y, en general, mejorar la calidad de vida. Ampliar las oportunidades de los ecuatorianos en una sociedad mas justa e incluyente, reforzará tanto la gobernabilidad como la institucionalidad democrática.

**Aase Smedler**  
Representante Residente  
PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA EL DESARROLLO-UNDP

**Paul Martin**  
Representante  
FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA LA INFANCIA-UNICEF

# Índice

<b>PRÓLOGO</b> .....	11
<b>PREFACIO</b> .....	13
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	17
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>Resultado Primario, Endeudamiento y Patrimonio</b> .....	21
1. La Restricción Presupuestaria, Concepto Útil para Ordenar la Discusión sobre las Finanzas Públicas .....	21
2. Restricción Presupuestaria de Largo Plazo .....	22
3. Sostenibilidad del Endeudamiento Público .....	28
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>La Situación Patrimonial e Implicaciones para la Gestión del Presupuesto de las Operaciones del SPNF</b> .....	35
1. La Opción de Financiamiento que Escogió el País en los Treinta Últimos Años y la Anarquía de las Operaciones del Sector Público .....	36
2. La Erosión del Patrimonio del SPNF .....	38
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>La Acumulación de Capital Humano, Objetivo Residual de la Política de Gasto Público en Ecuador</b> .....	45
1. Evolución del Gasto Social y Aproximación a Impactos en el Capital Humano, 1970-2002 .....	47
2. La Calidad de Entrega, Punto Débil de los Servicios Sociales Básicos (SSB) .....	59
3. Situación Actual de las Coberturas y de los Recursos Asignados para los SSB .....	62
<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>Hacia la Cobertura Universal y Mejoramiento de la Calidad de los Servicios Sociales Básicos, 2003-2020</b> .....	79
1. Meta de Cobertura Universal de los SSB, Estimación de Recursos Requeridos, 2003-2020 .....	80
2. Implicaciones del Nivel de Recursos Requeridos en Términos de Prioridad Fiscal y de Prioridad Macroeconómica .....	85
3. Beneficios Sociales de la Cobertura Universal de los SSB .....	88
4. Mejoramiento de la Calidad de los SSB y Cambios en la Modalidad de Entrega ....	90
<b>CAPÍTULO 5</b>	
<b>Sostenibilidad, Solvencia y Discrecionalidad de las Finanzas Públicas Hacia el Año 2010</b> .....	95
1. La Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilidad y Transparencia Fiscal .....	96
2. El Sector Público Cierra las Brechas en la Provisión de Servicios Sociales Básicos y de Demanda de Infraestructura Pública .....	103
3. Metas Estructurales <i>versus</i> Metas Cíclicas .....	109
4. La Generación de Superávit Primarios .....	110

## CAPÍTULO 6

## Lineamientos de una Política Fiscal Sostenible que Prioriza

<b>el Desarrollo Humano</b> .....	115
1. Transparencia Contable .....	115
2. Correcto Uso de los Recursos No Renovables .....	120
3. Una Estructura de Ingresos Crecientemente Independiente de los Recursos No Renovables y un Mejor Resultado Doméstico .....	122
4. Hacia la Flexibilidad y el Mejoramiento de la Calidad del Gasto Público .....	126
5. Meta Explícita de Cobertura Universal de los SSB con Calidad .....	130
6. Empleo Exhaustivo de los Mecanismos Existentes de Reducción de Deuda Externa y Actitud Propositiva en el Contexto Internacional .....	132

<b>LISTA DE CUADROS</b> .....	137
-------------------------------	-----

<b>LISTA DE GRÁFICOS</b> .....	138
--------------------------------	-----

<b>LISTA DE ANEXOS</b> .....	141
------------------------------	-----

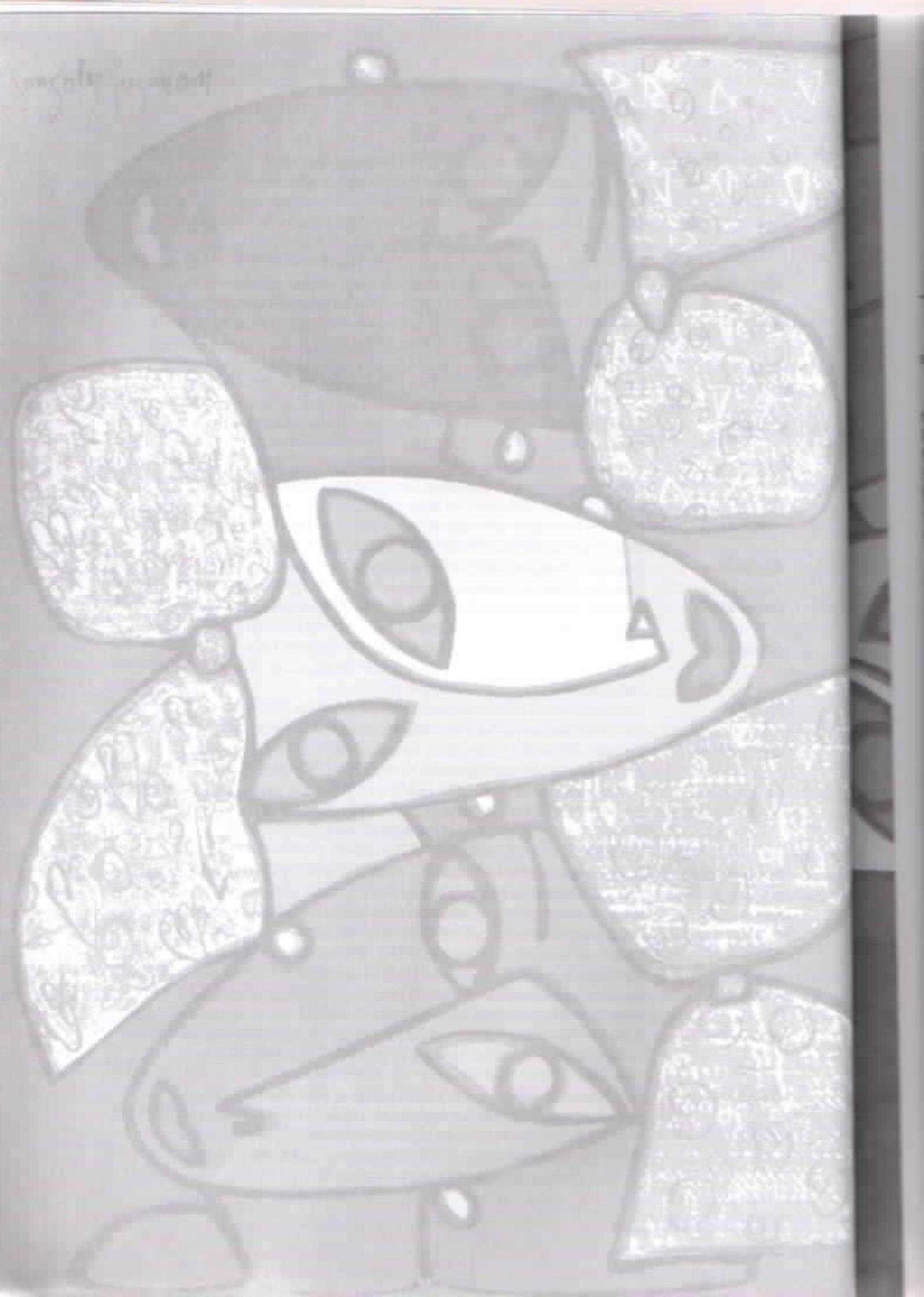
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	143
---------------------------	-----

<b>ANEXOS</b> .....	149
---------------------	-----

<b>Anexo #1-a</b>	Ecuador: Operaciones del SPNE, 1983-1990. En Porcentaje del PIB. ....	151
<b>Anexo #1-b</b>	Ecuador: Operaciones del SPNE, 1991-2001. En Porcentaje del PIB. ....	152
<b>Anexo #2</b>	Ecuador: Análisis de las Operaciones del SPNE Consolidado, 1983-2001. ....	153
<b>Anexo #3-a</b>	Ecuador: Proyección de las Operaciones del SPNE, 2002-2010. En Millones de Dólares. Escenario: Con la Ley Orgánica de Responsabilidad Fiscal. ....	156
<b>Anexo #3-b</b>	Ecuador: Proyección de las Operaciones del SPNE, 2002-2010. En Millones de Dólares. Escenario: se Cierran las Brechas de Cobertura de SSB y de Demanda de Infraestructura. ....	158
<b>Anexo #4</b>	Ecuador: Supuestos Utilizados en las Proyecciones de las Operaciones del SPNE, 2001-2010. ....	160
<b>Anexo #4-a</b>	Ecuador: Proyecciones Petroleras, 2000-2010. ....	163
<b>Anexo #4-b</b>	Ecuador: Proyección del PIB, 2000-2010. ....	165
<b>Anexo #4-c</b>	Ecuador: Asignación de los Ingresos Provenientes de la Venta de Crudos Pesados, 2003-2010. En Millones de Dólares. ....	165
<b>Anexo #5-a</b>	Ecuador: Proyección del Balance del Sector Público, 1970-2010. En Millones de Dólares. Escenario: Con la Ley de Responsabilidad Fiscal. -	166
<b>Anexo #5-b</b>	Ecuador: Proyección del Balance del Sector Público, 2001-2010. En Millones de Dólares. Escenario: se Cierran las Brechas de Cobertura de SSB y de Demanda de Infraestructura. ....	168
<b>Anexo #6</b>	Ecuador: Supuestos Utilizados en los Cálculos y Proyecciones del Patrimonio del Sector Público, 1970-2010. ....	170
<b>Anexo #7</b>	Ecuador: Costeo de la Meta de Cobertura Universal de los Servicios Sociales Básicos, 2002-2020. Metodología Aplicada en las Estimaciones. ....	174
<b>Anexo #8</b>	Ecuador: Gasto Total, Gasto Social Total y Gasto en SSB del Gobierno Central, 1972-2002. En Porcentaje del PIB. ....	185
<b>Anexo #9</b>	Ecuador: Costeo de la Meta de Cobertura Universal de los Servicios Sociales Básicos, 2003-2020. Parámetros de las Estimaciones. ....	186
<b>Anexo #10</b>	Ecuador: Análisis del Costeo de la Meta de Cobertura Universal de la Provisión de Educación Básica, 1998-2020. ....	191
<b>Anexo #10-a</b>	Ecuador: EDUCACIÓN BÁSICA. Estimación de la Brecha de Recursos para Lograr la Meta de Cobertura Universal de la Provisión de Educación Básica, 1998-2020. En Miles de Dólares. ....	200

	<b>Anexo #10-b</b>	Ecuador: Estimación de la Brecha de Recursos para Lograr la Meta de Cobertura Universal de la Provisión de Educación Básica, 1998-2020. En Miles de Dólares. ....	201
115	<b>Anexo #10-c</b>	Ecuador: Estimación del Costo de la Meta de Cobertura Universal de la Provisión de Educación Pre-Primaria, 1998-2020. En Miles de Dólares. ....	202
115	<b>Anexo #10-d</b>	Ecuador: Estimación del Costo de la Meta de Cobertura Universal de la Provisión de Educación Primaria, 1998-2020. En Miles de Dólares. ....	203
120	<b>Anexo #10-e</b>	Ecuador: Estimación del Costo de la Meta de Cobertura Universal de la Provisión de Educación de Ciclo Básico, 1998-2020. En Miles de Dólares. ....	204
122	<b>Anexo #10-f</b>	Ecuador: Estimación del Costo de la Erradicación del Analfabetismo, 1998-2020. En Miles de Dólares. ....	205
126	<b>Anexo #11</b>	Ecuador: Análisis del Costeo de la Meta de Cobertura Universal de la Provisión de <b>Salud Básica</b> , 1998-2020. ....	206
130	<b>Anexo #11-a</b>	Ecuador: SALUD BÁSICA. Estimación de la Brecha de Recursos para Lograr la Meta de Cobertura Universal de la Provisión de Salud Básica, 1998-2020. En Miles de Dólares. ....	215
132	<b>Anexo #11-b</b>	Ecuador: Estimación del Costo de la Meta de Cobertura Universal de la Provisión de Salud Básica, 1998-2020. En Miles de Dólares. ....	216
137	<b>Anexo #11-c</b>	Ecuador: Estimación del Costo de la Meta de Cobertura Universal de la Provisión de Atención Preventiva, 1998-2020. En Miles de Dólares. ..	217
138	<b>Anexo #11-d</b>	Ecuador: Estimación del Costo de la Meta de Cobertura Universal de la Provisión de Atención Primaria, 1998-2020. En Miles de Dólares. ....	218
141	<b>Anexo #11-e</b>	Ecuador: Estimación del Costo de la Meta de Cobertura Universal de la Provisión de Atención Hospitalaria de Primer Nivel, 1998-2020. En Miles de Dólares. ....	219
143	<b>Anexo #12</b>	Ecuador: Análisis del Costeo de la Meta de Cobertura Universal de la Provisión de Servicios de <b>Atención Infantil</b> , 1998-2020. ....	220
149	<b>Anexo #12-a</b>	Ecuador: ATENCIÓN INFANTIL. Estimación de la Brecha de Recursos para Lograr la Meta de Cobertura Universal de la Provisión de Servicios de Atención Infantil, 1998-2020. En Miles de Dólares. ....	224
151	<b>Anexo #12-b</b>	Ecuador: Estimación del Costo de la Meta de Cobertura Universal de la Provisión de Servicios de Atención Infantil, 1998-2020. En Miles de Dólares. ....	225
152	<b>Anexo #12-c</b>	Ecuador: Estimación del Costo de la Meta de Cobertura Universal del O.R.I., 1998-2020. En Miles de Dólares. ....	226
153	<b>Anexo #12-d</b>	Ecuador: Estimación del Costo de la Meta de Cobertura Universal del Programa Nuestros Niños, 1998-2020. En Miles de Dólares. ....	227
156	<b>Anexo #12-e</b>	Ecuador: Estimación del Costo de la Meta de Cobertura Universal de la Provisión de la Colación Escolar, 1998-2020. En Miles de Dólares. ....	228
158	<b>Anexo #12-f</b>	Ecuador: Estimación del Costo de la Meta de Cobertura Universal del Bono de Solidaridad, 1998-2020. En Miles de Dólares. ....	229
165	<b>Anexo #13</b>	Ecuador: Estimación del Costo Total Anual para Alcanzar las Metas de Cobertura Universal en la Atención de los Servicios Sociales Básicos, 1998-2020. ....	230
168	<b>Anexo #14</b>	Ecuador: Inversión Requerida para Financiar la Brecha de Demanda de Infraestructura, 2002-2010. En Millones de Dólares. ....	231
170	<b>Anexo #15</b>	Ecuador: Evolución de los Indicadores del Escenario con la Ley Orgánica de Responsabilidad Bajo Diferentes Supuestos del Precio del Petróleo. En Porcentaje del PIB. ....	232

Wagner, 1904



# Prólogo

Virginia Fierro - Renoy y Mariana Naranjo Bonilla, con la colaboración de Pablo Lucio-Paredes, nos entregan su excelente trabajo *"Ecuador: Sostenibilidad Fiscal y Desarrollo Humano, 1970-2010"*. La razón de ser del Estado y del conjunto de instituciones políticas siempre corresponde al ser humano, para darle bienestar y una mejor condición de vida.

Las políticas económicas -entre éstas, la fiscal- no deben orientarse al lucro ni a la sola acumulación, sino que deben propiciar flujos de recursos para que el ahorro de fuentes externas e internas permitan el desarrollo, que no sólo es crecimiento sino que su componente esencial está en lo humano. Por eso, resulta un contrasentido que a veces se exprese que la política económica debe tener una visión empresarial y la política social una visión humana. Quienes manejan las políticas sociales, de no tener recursos están condenados al fracaso. La política social necesariamente implica la provisión de recursos económicos y por lo tanto una adecuada política económica.

Normalmente se consideran principales elementos constitutivos del desarrollo humano a la salud, la educación, el trabajo y la vivienda, pero también lo que aparentemente es de áreas productivas o de infraestructura debe vincularse necesariamente. Por ejemplo, la agricultura debe garantizar una importante reserva alimentaria, lo vial no debe ser sólo orientado a grandes obras de ingeniería y arquitectura como autopistas, sino que la vialidad debe privilegiar la comunicación como forma de mejorar la calidad de vida.

Hacen bien las autoras del este libro en analizar con severidad lo sucedido en el Ecuador, en cerca de 30 años, en que los recursos hidrocarburíferos modificaron sustancialmente los ingresos del Ecuador, pero generaron tremendas distorsiones en el gasto, no respetándose las prelación que debieron darse para sustentar el desarrollo humano. Es verdad que las condiciones de vida han mejorado en los últimos 30 años, pero habrían podido ser muy superiores, si se hubiera invertido adecuadamente tanto los recursos de petróleo como los del endeudamiento externo.

En las áreas de salud y educación, en que ponen énfasis Virginia y Mariana, un gravísimo problema es el de la calidad, porque en el Ecuador más importancia se le dio a lo cuantitativo, se invirtió mucho en obras materiales y aún en el incremento del número de profesionales, pero la calidad promedio en educación y salud mantienen un bajo nivel.

Es loable que nos preocupemos de educación básica y de salud básica, preventiva y curativa. Si duele que hablemos de metas posibles de alcanzar para el año 2020, en esos sub-sectores, porque con los fondos que el país ha tenido disponibles en 30 años, otras muy superiores deberían haber sido las expectativas, pero, hay que ser realista y lo que debió ser historia de éxitos en educación y salud, todavía son metas por alcanzar.

Costa Rica y Cuba, por referirnos a dos economías diferentes, son ejemplo de como educación básica y salud básica, con menores disponibilidades financieras que el Ecuador, han alcanzado niveles de alta calidad. Muy importante es no retroceder en lo que se vaya alcanzando en materia de desarrollo humano. Las malas formaciones congénitas por la desnutrición de las madres, las enfermedades tropicales, la tuberculosis, entre otros problemas de salud, en los años ochentas tenían menos incidencias que en los años que vivimos del siglo XXI, porque ha habido un retroceso en la calidad de vida.

Siempre han habido sectores muy pobres en el campo y en las áreas marginales, pero un problema agregado de los últimos años, es que hay una clase media -considerando lo económi-

co y lo educativo y profesional- que hoy se aproxima a la pobreza cuando el éxito de las políticas económicas y sociales debería ser ir elevando el promedio de la calidad de vida de la clase media. Por eso no resulta justo que supuestamente las políticas sociales sólo sean en función de los extremadamente pobres, porque también es obligación de los gobiernos impedir que los sectores de la clase media se empobrezcan. Esto deben recordar los Gobiernos, porque usualmente se habla sólo de los más pobres, principalmente cuando la referencia es a supuestos subsidios que realmente no deberían ser tales, porque su origen está en los precios y costos exagerados de bienes y servicios por la deshonestidad e ineficiencias de quienes venden bienes y prestan servicios.

La obra de Virginia y Mariana trae un mensaje adicional. Hay la irracionalidad de que sociedades con pocos recursos tienen expectativas de desarrollo sólo atendibles si se duplican o triplican los ingresos, pero paradójicamente no se cumplen, cuando la multiplicación de los ingresos es por cinco o más veces, porque se sustituyen con gastos e inversiones que no son prioritarios. El solo hecho de que el Ecuador se convierta en exportador de petróleo en 1972, ya se consideraba trascendental, cuando el barril de petróleo tenía un precio por debajo de dos dólares, inclusive fue pretexto para intentar dar una explicación al golpe militar que derrocó al Presidente Velasco Ibarra, en el carnavalesco de febrero de 1972 e impidió el ascenso al poder del que aparecía posible triunfador en las elecciones, don Assad Bucaram. El precio del petróleo creció más de siete veces, luego vino el endeudamiento agresivo desde 1976, se olvidaron las prelación que se anunciaron en la expectativa de exportar petróleo y una buena parte del gasto fue irresponsable.

Aun cuando parecería difícil, debe haber un gran esfuerzo para que se respeten las prelación en todo momento, sea la economía de auge, sea de estrechez, para eso se requiere un compromiso del conjunto de la sociedad y políticas de estado, que impidan los gastos demagógicos, los excesos de viajes, el dispendio en vehículos y en adquisiciones y obras suntuarias y cien cosas más, fáciles de comprar y aun de desperdiciarse cuando hay dinero para gastar.

Es muy importante señalar que en las economías no sólo cuentan las políticas fiscales aún cuando estas son esenciales. La frase común "el que tiene dinero puede gastar e invertir en lo que desea", pretende ignorar que la economía tiene vasos comunicantes y que todo lo que implique excesos, lujos exagerados y superfluos terminan en menos o en más trasladándose al conjunto social. Un ejemplo de pocos años atrás es el de la exagerada ostentación de los edificios bancarios y los latisueldos que se pagaban en ese sector. Los bancos terminaron quebrados y la factura final la ha asumido el gobierno ecuatoriano, esto es el conjunto de la sociedad. Son miles de metros cuadrados de lujosas construcciones bancarias hoy abandonadas que aparentemente se hicieron con dineros privados, decenas de millones de dólares, pero que terminaron afectando a los recursos públicos. Puede ser que en una economía libre sea difícil controlar el gasto privado, pero hay que hacer un esfuerzo para eso, por ejemplo con políticas tributarias que grave con más fuerza a lo superfluo para desestimularlo. Hay tantas cosas que parecen bellas y hermosas y sólo son maquillaje de ciudades que tienen profundas lacras y deudas sociales que con la mitad o el tercio de lo invertido en lo superfluo podrían ser atendidas.

Virginia y Mariana han elaborado un documento de gran calidad técnica. Las frases de Pablo Lucio están en el mismo orden. Estas líneas del prólogo llevan la felicitación a los tres, pero intentan motivar a los lectores en la dirección de que la economía y la técnica sólo se justifican en función del ser humano, por eso hay que darle prioridad al desarrollo humano en los montos de inversión y en la calidad de las obras y los servicios.

Guayaquil, diciembre 12 de 2002

León Roldós Aguilera

# Prefacio

## *El Entorno Económico, Social y Político en Ecuador, 1972-2002*

**M**irando los últimos treinta años, hay una sensación absoluta de frustración en el desarrollo socio-económico del país. Los resultados son mediocres, y restringiéndonos al período democrático que se inició en 1979, no sólo mediocres sino francamente malos.

Y la sensación de frustración aumenta, por la clara impresión de que hemos desperdiciado oportunidades importantes que difícilmente se repetirán en el futuro próximo. En particular porque este período ha estado fundamentalmente marcado en el campo económico por el surgimiento a partir de 1972 del Ecuador-petrolero, una nueva riqueza de notables magnitudes numéricas pero que al mismo tiempo introdujo grandes distorsiones que el andamiaje socio-político no supo procesar de manera adecuada. Ese es el otro desengaño: el retorno a la democracia, luego de casi 20 años de inestabilidad presidencial y dictatorial, coincide con uno de los picos más notables en los ingresos petroleros, pero el sistema político rentista que impera desde entonces en el país (sumado a los sesgos que se generaron desde el inicio mismo de la época petrolera), convirtieron a esta oportunidad en una gran carga hacia el futuro.

Pongamos las cifras en perspectiva. Desde 1972, el Estado Ecuatoriano, autoproclamado dueño de la nueva riqueza petrolera, ha recibido la enorme suma de 35.000 millones de dólares netos, mucho más que cualquier otro flujo externo que haya ingresado a la economía ecuatoriana en su historia. Más aun, es importante dividir la reflexión en dos sub-períodos, porque eso marca claramente la pauta real del impacto en la economía nacional:

- i. Una primera fase corre desde 1972 hasta mediados de la década de los ochenta: el precio nominal del crudo se sitúa en promedio en 25 dólares por barril, equivalente a 50 dólares actuales. El valor anual neto de la producción petrolera alcanza los 3.000 millones de dólares (actuales).
- ii. A partir de 1986, el mercado internacional del petróleo, por los sesgos acumulados en la década anterior, cambia sustancialmente. El precio cae a un promedio nominal de apenas 15 dólares (20 dólares actuales) y el valor anual neto del petróleo no supera los 1.200 millones (actuales).

Ahí tenemos un elemento de reflexión muy claro: a partir de 1986, el país recibe por petróleo 1.200 millones de dólares netos al año en lugar de 3.000 millones en el período anterior. Notable diferencia que impacta duramente en cualquier econo-

mía, a no ser que se haya tenido la precaución de ahorrar y/o invertir esos recursos de manera eficiente en la primera fase, es decir haber considerado al petróleo como un activo que debía ser manejado con base a dos criterios: reemplazarlo por nuevos activos (físicos o de capital humano) y ser prudente en su valoración de mercado.

¿Hicimos eso en el Ecuador? No en la magnitud adecuada y suficiente. No hay duda que ciertos indicadores de cobertura en infraestructura física y capital humano mejoraron. Recordemos que hacia inicios de los 70, la población con acceso a servicios de agua potable o alcantarillado eran del orden del 36% y del 32%, respectivamente, y que la población con acceso a servicios higiénicos era del orden del 24%. Así mismo, en educación y salud los principales indicadores eran muy bajos: el analfabetismo era del orden del 28%, el grado medio de escolaridad de los adultos de 3.6 años; la tasa de mortalidad general de 14.6 por mil; la esperanza de vida al nacer de 55 años; la cobertura de vacunación de enfermedades infecto-contagiosas apenas alcanzaba el 33% de la población infantil, entre otros. Treinta años más tarde, estos indicadores son notablemente mejores.

Pero al mismo tiempo, creamos un sistema de operatividad socio-económica que fue socavando poco a poco las bases de desarrollo futuro del país. El primer pecado capital fue el enorme endeudamiento sustentado en la perspectiva de una riqueza petrolera infinita. Para 1985, la deuda externa del Gobierno alcanzaba ya los 6.000 millones de dólares y superaba los 10.000 millones hacia finales de la década. En números claros: a los 3.000 millones del petróleo le agregamos cada año un neto de 1.000 millones de dólares (actuales) en deuda. El Estado disponía pues cada año de más de 4.000 millones de dólares netos. Una parte sirvió para la acumulación de capital físico y humano ya mencionada, pero el resto fue simplemente orientado hacia crecimiento de las actividades gubernamentales sin que existan criterios de estrategia ni de calidad, intervención del Estado en actividades empresariales desde la electricidad hasta la telefonía pasando por cemento u hotelería, subsidios generalizados en diversas áreas y en particular en la propia área petrolera vía precios muy bajos de la gasolina y el gas, apoyo indiscriminado a actividades empresariales e incluso traslado al Estado de la deuda externa privada vía "sucretización", aumento enorme de las importaciones al mismo tiempo que decrecía el dinamismo del sector exportador privado por el efecto de la "enfermedad holandesa", círculo vicioso inflación-devaluación-incertidumbre.

Enormes distorsiones que desnudan a la economía en el momento en que se acumulan choques importantes: guerras, incremento de las tasas de interés internacionales, merma de los flujos de capitales hacia la región, Fenómeno de El Niño, terremoto y crisis políticas. Y más aun cuando se revierte la tendencia de flujos externos: a partir de mediados de los 80 y en una tendencia siempre declinante, la economía ecuatoriana recibe cada año 1.000 millones de dólares netos entre petróleo y deuda frente a los 4.000 millones que recibía anteriormente. Esa diferencia obliga a más de una década de continuos ajustes (la carga tributaria que había disminuido con el *boom* petrolero vuelve a aumentar pasando del 10% al 17% del PIB en pocos años) y a una desaceleración en el ritmo de avance de unos (y signos de deterioro de otros) indicadores de capital humano: la tasa de analfabetismo disminuyó de 14.7 en 1982 a 10,3% en 1990; el grado medio de escolaridad de los adultos pasó de 5 a 6.5 años; la

tasa de mortalidad general pasó de 11.5 a 8 por mil; la vacunación contra enfermedades infecto-contagiosas pasó del 57% al 90% y la esperanza de vida al nacer pasó de 59 años a 66 años en el mismo período.

La calidad del gasto público disminuye continuamente. Los gastos corrientes representan más del 70% del total del gasto, incentivos perversos juegan en todo el sistema de tal manera que los recursos gastados cada vez producen menos resultados tangibles y positivos, y, en general, la estructura fiscal se vuelve cada vez más inflexible e ineficiente.

Mientras tanto, la deuda externa deja de ser un motor de la economía y se convierte más bien en un lastre. Las necesidades de financiamiento aumentan nuestra dependencia externa que se materializa en diversos acuerdos (rara vez cumplidos) con el FMI. El país entra en varios procesos de refinanciamiento de su deuda y, en particular, los dos más marcados en la década de los 90: el cambio de la vieja deuda por Bonos Brady y luego de éstos, por los Bonos Global. En ambos casos hay una disminución del monto de capital adeudado, pero sobre todo un incremento de la percepción del país como incierto y fiscalmente desordenado. Algo de racionalidad se introduce con la "Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilidad y Transparencia Fiscal" de 2001: obligación de disminuir el déficit no petrolero en 0.2% cada año, obligación de disminuir el endeudamiento en 16% cada cuatrienio hasta llegar al 40% del PIB, límite máximo del incremento del gasto primario fiscal en 3.5% anual, y creación de un Fondo de Estabilización y Reducción de Deuda con los recursos generados a través del nuevo oleoducto de crudos pesados. Esto permitirá sin duda disminuir el endeudamiento del país, pero se necesita al mismo tiempo continuar con los esfuerzos en los diversos foros internacionales para colocar en niveles adecuados la deuda externa de los países en desarrollo y encontrar mecanismos que permitan agilizar y legalizar a nivel mundial acuerdos menos traumáticos entre acreedores y deudores.

Al endeudamiento externo se suman otros factores mediante los cuales se intenta disimular los impactos negativos del fisco en la economía: el déficit *cuasi-fiscal* que genera presiones inflacionarias y devaluatorias, y el déficit actuarial de la Seguridad Social que se trata de soslayar mediante la inexistencia de estudios y contabilidades pertinentes. El primer tema queda eventualmente trunco con la dolarización en el año 2000 (aunque los desequilibrios fiscales siguen impactando de lleno en la economía), y el segundo por primera vez es tratado de manera más o menos abierta con la nueva Ley de Seguridad Social del año 2001. Los aportes han crecido en valor efectivo, y las prestaciones han disminuido o se han estirado en el tiempo. Este tema, sumado a la Ley Fiscal, muestran que se empieza a tomar conciencia en el País del balance de activos y pasivos de largo plazo.

La mayor parte de problemas obedecen a un diseño y mecanismos institucionales débiles y sesgados. Justicia inoperante. Decisiones legales inadecuadas. Partidocracia política basada en la búsqueda de rentas y prebendas a través de una cadena de instituciones estatales, de regulaciones excesivas (cada vez más enfrentadas con el derecho de los individuos) y presupuestos inflados. En ningún momento el país y la clase política han podido diseñar y acordar proyectos de largo plazo. La visión estratégica se ha restringido en general a los 4 años de cada Gobierno y al usufructo de ese

corto plazo. No hemos enfrentado con claridad el tema del monto, orientación y calidad del gasto público, ni su financiamiento: deuda o impuestos, y los niveles óptimos de estas variables. El petróleo ha servido de colchón amortiguador, pero su importancia declina y es necesario mirar en el largo plazo hacia la evolución de los valores patrimoniales del Estado. No podemos seguir tomando decisiones que ajustan los presupuestos anuales pero deterioran la racionalidad de largo plazo, o peor decisiones que son nefastas tanto en el corto como en el largo plazo.

Es esa visión estratégica la que debemos compartir. Finanzas, números y prioridades. Desafíos, retos y riesgos. Para que el Gobierno sea un motor y no un freno en el desarrollo económico. Para que no volvamos a repetir las enormes distorsiones del pasado. Para que se coloque en los ciudadanos el verdadero poder social.

**Pablo Lucio - Paredes**

# Introducción

El elevado nivel de endeudamiento del sector público y la dependencia en un activo no renovable, como es el petróleo, constituyen los mayores problemas que caracterizan a las finanzas públicas ecuatorianas. Esto, por dos razones; primero, por las *consecuencias* de corto y largo plazos que tiene en la economía y, luego, porque es un *resultado* que da cuenta de la deficiente gestión de las finanzas públicas instrumentada durante las tres últimas décadas del siglo pasado.

En Ecuador, tanto a nivel técnico como a nivel de la economía política, las implicaciones presupuestarias de corto plazo derivadas de un excesivo endeudamiento han sido abordadas con relativa profundidad y se las conoce bastante bien. Hay otras implicaciones macroeconómicas de corto plazo, tales como el efecto de desplazamiento de recursos privados (*crowding-out*), que han sido menos abordadas pero que por lo menos se mencionan en los análisis de coyuntura cuando se trata el tema de los efectos del endeudamiento interno.

En efecto, por lo general está claro, que a mayor nivel de endeudamiento externo mayor es el peso del pago por concepto del servicio de esa deuda, mayor es el monto de recursos que el País debe asignar para ese efecto en detrimento de otros gastos e inversiones fundamentales y mayor debe ser el esfuerzo de recaudación que el fisco debe realizar. Se sabe además que si el resultado primario resulta insuficiente para cubrir ese gasto el fisco debe recurrir a mayor endeudamiento, cayendo así en un círculo perverso que se retro alimenta.

Las implicaciones de largo plazo del sobre endeudamiento se comprenden menos y no se toman en cuenta dentro del diseño de las finanzas públicas, componente esencial de la programación económica del País.

Igual cosa ocurre con la dependencia de las finanzas públicas en los ingresos provenientes de la venta del petróleo. Los impactos de corto plazo en las economías que de forma "inesperada" se han beneficiado de este recurso no renovable son ampliamente relatados en la literatura que asimila este fenómeno con la "enfermedad holandesa"<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Para un análisis en Ecuador vez, por ejemplo, De Paula (1992).

Las implicaciones de largo plazo del uso de los recursos provenientes del petróleo, no han merecido la misma importancia en los análisis<sup>2</sup>. Al ser el petróleo un recurso no renovable, la reducción de las reservas petroleras conlleva la disminución de los activos públicos. Por lo tanto, al no utilizar los ingresos provenientes de la venta de petróleo exclusivamente para incrementar otros activos y/o para reducir pasivos, el uso de este recurso no renovable implica el deterioro de la situación patrimonial del sector público afectándose la sostenibilidad fiscal.

La inadvertencia sobre las implicaciones de largo plazo de la deuda y del uso de los recursos no renovables, eventualmente se debe al hecho de que el instrumento de mayor importancia en la gestión de las finanzas públicas, el presupuesto público, es un instrumento de corto plazo en el que tan sólo se registran el flujo de ingresos, gastos y financiamiento. En efecto, advertir las consecuencias de largo plazo del endeudamiento y del uso de los recursos no renovables para financiar gasto corriente no rentable conlleva utilizar el *balance del sector público*, instrumento que da cuenta de la situación patrimonial y que en la práctica no es utilizado ni durante el proceso de presupuestación, ni al momento de la ejecución presupuestaria<sup>3</sup>.

Al no contar con balances que contemplen todos los activos y los pasivos públicos, temas de largo plazo como la sostenibilidad fiscal y el impacto sobre la acumulación de capital físico y humano de la gestión de las finanzas públicas, tampoco son evaluados de manera adecuada en la toma de decisiones. Sólo así se explica que en Ecuador, que ha recibido ingentes recursos (provenientes del petróleo y del endeudamiento externo), el nivel de pobreza y de desarrollo humano haya alcanzado límites inaceptables. En efecto, siendo casi nulo el impacto del gasto social en el corto plazo, sus recortes por ejemplo, pasan desapercibidos en la coyuntura.

Así, el desarrollo humano se ha convertido en el objetivo residual de la política de gasto público y se ha dejado de invertir en las magnitudes requeridas, generándose brechas en la asignación de recursos para la provisión de servicios que redundan en acumulación de capital humano, como son la educación, salud, saneamiento, seguridad, atención infantil, entre otros. Brechas, éstas, que al ser incluidas como un pasivo en el balance del sector público dan cuenta de la deteriorada sostenibilidad fiscal en Ecuador, que se acentúa por la baja productividad del capital humano.

2 Tanto es así que Joseph E. Stiglitz en una conferencia dictada en su visita a Ecuador del 24 al 28 de octubre de 2001 se detiene para explicar el uso que se deben dar a los recursos petroleros futuros.

3 No sorprende que en Ecuador haya sucedido esto cuando en 1995, por ejemplo, utilizando el argumento de que los déficit presupuestarios no son un buen indicador para tener una percepción precisa de la política fiscal, Auerback (1995), no consideraba prometedora a la modificación constitucional que introducía la obligatoriedad del presupuesto balanceado ("*balanced budget amendment*"), que se tramitaba en el Congreso de los Estados Unidos de América como mecanismo de control de la política fiscal. Argumentaba que para poder evaluar de manera adecuada a la política fiscal, se debe analizar su sostenibilidad en el largo plazo. En el caso del Ecuador, a pesar de los estudios nacionales que así lo recomendaban, no es sino hasta las últimas negociaciones de un acuerdo *Stand-by*, que el FMI plantea la necesidad de evaluar el impacto patrimonial del programa.

La emergencia social que experimenta la mayoría de la población Ecuatoriana (69% de pobres en el campo en 2001<sup>4</sup>), exige que los hacedores de política replanteen las prioridades fiscal (medida como la participación del gasto social en el gasto público total) y macroeconómica (medida como la participación porcentual del gasto social en el PIB) del gasto en capital humano. Esto, en el marco de una política fiscal integral sostenible que articule el manejo presupuestario de corto plazo (y su financiamiento) con el impacto en el balance del sector público de largo plazo.

Planteado así el problema, este estudio tiene fundamentalmente tres propósitos. Uno, presentar la vinculación que existe entre el presupuesto de operaciones del sector público no financiero y el balance del sector público como un instrumento que ordena la discusión de las finanzas públicas (Capítulos 1 y 2) y, más importante, que permite determinar y evaluar la sostenibilidad fiscal de las decisiones coyunturales (Capítulo 5). Dos, sobre la base de los enormes beneficios patrimoniales y de sostenibilidad fiscal que se derivarían de esa política de gasto (Capítulo 5), promover en Ecuador la adopción de una "meta explícita"<sup>5</sup> de cobertura universal de servicios sociales básicos (SSB), como meta factible del gasto público social, acompañada de cambios en las modalidades de entrega e instrumentación de sistemas de seguimiento y control de la calidad de los servicios (Capítulos 3 y 4). Tres, trazar algunos lineamientos de una gestión de finanzas públicas sostenibles que prioriza el desarrollo humano (Capítulo 6).

*A Alberto y Olga Emilia, sabiduría y ternura*

**Virginia Fierro - Renoy**

## Agradecimientos

Las autoras agradecen de manera especial al Dr. Pablo Lucio-Paredes quien, por su nivel académico y capacidad de análisis, además de su magnífica predisposición a discutir temas de interés nacional como el de este estudio, fue un excelente interlocutor a lo largo del desarrollo del mismo.

La editora agradece al Dr. Rodrigo Fierro-Benítez por sus invaluables acotaciones al texto del presente documento. A Stijn De Lameillieure por su eficaz y diligente coordinación entre la editora, UNDP y UNICEF. A Julia Ortega por su minuciosa revisión ortográfica y motivación al cierre de esta publicación.

<sup>4</sup> Según datos del Sistema Integrado de Indicadores Sociales (SIISE, 2001) (i.e., según el cálculo de pobreza con el método de consumo).

<sup>5</sup> Meta anunciada públicamente por el Gobierno, respaldada consensualmente por la sociedad civil y monitoreada y evaluada por la sociedad en su conjunto.

encalypta



R  
E

H

FLORIDA

F

F

F

F

F

F

F

F

F

F

F

F

F

# Resultado Primario, Endeudamiento y Patrimonio

# 1

Virginia Fierro - Renoy

Frente a la carencia de canales de comunicación entre los responsables de la gestión de las finanzas públicas en el corto plazo y aquellos que se preocupan por la política de largo plazo, se propone que el País elabore el balance del sector público por ser el instrumento financiero en el que se plasma el impacto de la gestión presupuestaria en el largo plazo y, por ende, la sostenibilidad de la política fiscal. Así, en este Capítulo se presenta la vinculación que existe entre el manejo presupuestario y el balance del sector público con dos propósitos; primero, ordenar la discusión hacia acuerdos sobre los lineamientos de la gestión de las finanzas públicas en Ecuador y, segundo, determinar y evaluar la sostenibilidad fiscal de las decisiones coyunturales.

## 1. La Restricción Presupuestaria<sup>6</sup>, Concepto Útil para Ordenar la Discusión sobre las Finanzas Públicas.

Las operaciones del sector público se enmarcan dentro de la restricción presupuestaria dinámica o de corto plazo que está dada por la siguiente igualdad:

$$I_t - G_t = (\text{déficit / superávit})_t = - \left[ (D - A + r_e)_t + (D - A + r_e)_{t-1} + \Delta CIN_t \right] \quad (1)$$

en donde,

- $I_t - G_t$  el déficit (-) o superávit (+) global en base devengado,
- $I_t$  ingresos petroleros y no petroleros<sup>7</sup>,
- $G_t$  gasto corriente (incluidas las transferencias al sector privado y el pago de intereses domésticos y externos que están en base devengado<sup>8</sup>) y de capital en base devengado,
- $(D - A + r_e)_t$  financiamiento externo neto en base devengado; en donde:  $D_t$  son los desembolsos de deuda externa (caja);  $A_t$  son las amortizaciones externas netas en base devengado;  $r_e$  los intereses externos refinanciados corres-

<sup>6</sup> Se pone énfasis en los aspectos específicos de las estadísticas del presupuesto de las operaciones del sector público no financiero (SPNF) que se utilizan en este estudio para el análisis. El SPNF incluye al Gobierno Central, al Resto de Entidades del Sector Público (BEDE, IESS, Gobiernos Locales, Universidades, Autoridades Portuarias y otras entidades residuales) y a las Empresas Públicas No Financieras (Petroecuador, ENFE, Empresas Menores, FLOPEC y TAME). Esta cobertura es la misma que la del Cuadro 2.1 de la Información Estadística Mensual del Banco Central del Ecuador.

<sup>7</sup> Los ingresos no petroleros comprenden los ingresos tributarios, contribuciones a la seguridad social, otros y el superávit operacional de las empresas públicas no-financieras.

<sup>8</sup> Los intereses en base devengado se definen como la suma de los intereses pagados correspondientes al período, más los atrasos y refinanciamientos de los intereses correspondientes al período. La idea de poner por encima de la línea a los gastos en devengado es que el resultado global del sector público de los países altamente endeudados, que por lo general incurren en atrasos (domésticos y externos) y refinanciamientos, refleje de manera más realista la posición financiera del sector. La otra forma de registro es "en base caja"; es decir, sin incluir lo que debería entrar o salir sino exclusivamente lo que entró y salió de la caja fiscal.

pendientes al período más los atrasos del período menos el pago de intereses correspondientes a períodos anteriores,  
 $(D - A + r_d)$  financiamiento doméstico neto en base devengado,  
 $\Delta CIN_t$  variación del crédito interno neto del Banco Central<sup>9</sup> (BCE) al SPNF consolidado (es una variable flujo); si en un período determinado la,  $\Delta CIN_t < 0$ , significa una acumulación neta de los depósitos del SPNF en el BCE en ese período. *Viceversa*, si el  $\Delta CIN_t > 0$ , el SPNF retiró depósitos del BCE.

La expresión  $(D - A + r_d)_t + (D - A + r_d)_t + \Delta CIN_t$  constituye el financiamiento total del resultado global del SPNF.

De la restricción presupuestaria se deriva que si desea modificar su resultado global, el Gobierno tiene dos alternativas: incrementar sus ingresos o recortar el gasto. Está claro por otro lado que, teóricamente, el SPNF consolidado cuenta con cinco alternativas<sup>10</sup> para financiar su gasto, mismas que tienen distintas implicaciones de corto y largo plazos:

- > el incremento de sus ingresos,
- > el retiro de depósitos en el BCE,
- > el endeudamiento externo,
- > el endeudamiento doméstico a través de la colocación en el sector privado de papeles como los Bonos del Estado, certificados de tesorería u otro título valor negociable en la bolsa de valores, o
- > el refinanciamiento de su deuda.

## 2. Restricción Presupuestaria de Largo Plazo<sup>11</sup>

El presupuesto de operaciones del sector público es la restricción presupuestaria de corto plazo, ya que contabiliza el flujo anual de ingresos, gastos y financiamiento. Y es esa restricción la que se proyecta y se incorpora en el diseño de la programación y seguimiento macroeconómico.

Sin embargo, al afectar los activos y pasivos y, por ende, a la riqueza neta o patrimonio del sector, la forma como se financia el gasto, en qué se gasta o en qué se deja de gastar, también tiene implicaciones de largo plazo. A fin de que esas implicaciones de largo plazo sean evaluadas con propiedad éstas deben ser registradas no en el contexto de un instrumento de corto plazo, como es el presupuesto, sino en el contexto del balance del sector público de largo plazo<sup>12</sup>. Instrumento éste, que no se incluye actualmente al diseñar y evaluar la gestión de las finanzas públicas en Ecuador. De hecho, los balances de las entidades del sector público no se elaboran en la forma adecuada.

9 Una especificidad de las finanzas públicas Ecuatorianas es que el Banco Central es deudor neto del sector público no financiero (SPNF).

10 Incurrir en atrasos en el servicio de su deuda o el pago de cualquier otro gasto no debería ser considerada como una fuente de financiamiento propiamente dicha, ya que tan sólo implica posponer el pago efectivo. Posponer el pago de gastos ya autorizados o comprometidos (acumular "bola") es una práctica usual en el caso ecuatoriano. Sin embargo, incurrir en atrasos en el pago de la deuda externa, por ejemplo, ha afectado las relaciones del País en el contexto internacional, afectando así su capacidad para obtener recursos frescos para inversión.

11 Esta sección se basa en Fierro-Renoy (marzo (b), 1997) y se sirve de los marcos conceptuales de Guidotti y Kumar (1991) y de Easterly y Yuravlivker (mayo, 2000).

12 La proyección del balance traída a valor presente. Como cualquier balance, el balance del sector público es el registro contable (en stock) de los activos, de los pasivos y del patrimonio del sector.

En efecto, es a través del balance que se va a ver el impacto de la política de gasto, por ejemplo, y no a través del presupuesto. Si a fuerza de recortar el gasto para cumplir metas fiscales de corto plazo, el País deja de gastar en infraestructura, a la larga esto va a traducirse en brechas de demanda de infraestructura pública y en depreciación del capital físico, lo que va a erosionar el *stock* de capital y la situación patrimonial del sector público; afectándose la sostenibilidad de la política fiscal. Lo mismo ocurre si el País recorta la inversión en capital humano (gasto social en su acepción más amplia)<sup>13</sup> o no invierte las cantidades requeridas para alcanzar indicadores sociales deseables. En el largo plazo, hasta la provisión de servicios sociales básicos resulta insuficiente con el consecuente impacto en los niveles de educación y salud de la población. Así, si bien en el corto plazo las metas fiscales pueden cumplirse, en el largo plazo las productividades del capital y del trabajo disminuyen, el nivel de producción de la economía baja, el nivel de ingreso y bienestar de la población se reducen y, con ello, la erosión patrimonial se exagera. Lo cual pone en el centro del debate el tema de sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo.

De igual forma, si los recursos provenientes de las reservas petroleras se utilizan para financiar gasto corriente, a la postre lo que ocurre es que bajan los activos y se deteriora la situación patrimonial del sector público. Así, si bien en el corto plazo pueden no haber brechas en el financiamiento presupuestario, se atenta contra la sostenibilidad fiscal de largo plazo.

En general, en el balance de largo plazo se plasma el efecto patrimonial que tienen las decisiones financieras adoptadas en el corto plazo. En el caso específico del endeudamiento, dentro de los pasivos del balance se registra al saldo de la deuda (interna y externa) que es el resultado de la forma en que se haya decidido financiar el gasto a través del tiempo.

Formalmente, esto se ve claramente a través de un balance de largo plazo que puede obtenerse normalizando la versión en valor presente de la restricción presupuestaria de corto plazo por el PIB, ( $Y$ );:

$$\frac{I}{Y} = \frac{G}{Y} + \frac{B}{Y} + \frac{B'}{Y} + \frac{K}{Y} \quad (2)$$

donde:

- I: valor presente de los ingresos esperados futuros,
- G: valor presente de los gastos futuros (incluidos los subsidios),
- B: *stock* de la deuda interna neta (incluye los depósitos del SPNF en el BCE),
- B': *stock* de la deuda externa, y
- K: monto en que disminuye (*se incrementa*) el patrimonio cuando el valor presente del resultado primario como porcentaje del PIB es inferior (*supera*) al saldo de la deuda como porcentaje del PIB. Es un resultado parcial; no constituye la variación total

<sup>13</sup> Incluye gastos de las administraciones públicas en asuntos y servicios de educación; asuntos y servicios de sanidad; asuntos y servicios de vivienda; asistencia social y asuntos y servicios recreativos, culturales y religiosos, reportado en las Cuentas Nacionales del BCE. Para los detalles de la metodología y consistencia de la información ver: Fierro-Renoy (abril, 1997)

del patrimonio. Como se verá adelante, la variación total del patrimonio va a depender además del uso que se den a los ingresos provenientes de la venta de recursos no renovables (como los ingresos petroleros) y del impacto del gasto público en los activos y pasivos. Si la totalidad de los ingresos petroleros se destina al financiamiento de inversión física o a reducir pasivos, la disminución de ese activo (las reservas petroleras) se vería contrarrestada, manteniéndose constante el patrimonio. Si parte de los ingresos petroleros se destina a financiar gasto corriente (que no redonda en acumulación de capital físico o humano), entonces el patrimonio disminuiría.

Arreglando los términos,

$$\left(\frac{I}{Y} - \frac{E}{Y}\right) - \left(\frac{B_t}{Y} + \frac{B^*}{Y}\right) = \frac{K}{Y} \quad (3)$$

en donde,

$\left(\frac{I}{Y} - \frac{E}{Y}\right)$  es el valor presente del resultado primario como porcentaje del PIB (activos)

$\left(\frac{B_t}{Y} + \frac{B^*}{Y}\right)$  es el valor presente del stock de la deuda neta (saldo de la deuda menos el saldo de los depósitos en el BCE) (pasivos).

De este análisis se desprende que la forma de evaluar las decisiones de política fiscal *vis-à-vis* del largo plazo es construyendo un balance completo del sector público financiero y no-financiero que incorpore todos los activos y pasivos incluyendo a la inversión en capital humano, a través del cual:

- i. se determine si el valor presente del resultado primario "financia" el valor presente del endeudamiento<sup>14</sup> o si, por el contrario, no alcanza a cubrirlo, erosionándose la situación patrimonial y, por tanto, poniendo en evidencia la no sostenibilidad de la política fiscal, y
- ii. se determine, bajo cualquier escenario, el impacto que alcanzar determinado resultado primario<sup>15</sup>, entraña para la situación patrimonial.

Se supone que el patrimonio es igual a la diferencia de todos los activos y pasivos del sector público y, en la práctica, esto es lo que deberá considerar el hacedor de política al momento de evaluar la **sostenibilidad de la política fiscal** en el largo plazo. A fin de evaluar la **sostenibilidad del endeudamiento público**, por otra parte, parecería más razonable tomar en cuenta a los activos que con mayor probabilidad utilizaría el gobierno para el pago del saldo de su deuda.

En ese último caso,  $K$  sería una medida que incluiría tan sólo la riqueza neta del gobierno que pudiera ser utilizada para el pago de la deuda a fin de dar una idea de la capacidad de pago del gobierno o sostenibilidad de la deuda (no es el patrimonio neto total, excluye los activos que no son de fácil realización como la infraestructura física, por ejemplo)<sup>16</sup>. Del balance "parcial" del SPNF, así formalizado, pueden ex-

14 Si los activos igualan los pasivos.

15 El impacto del ajuste.

16 Económicamente esto tiene sentido porque es poco probable, por ejemplo, que un acreedor o el hacedor de política contemple siquiera la venta de la infraestructura física del País (carreteras, puentes, etc.) para cancelar sus deudas.

traerse algunas implicaciones preliminares acerca de la sostenibilidad del endeudamiento público y del ajuste.

Cuadro # 1

## ECUADOR: Balance Futuro del Sector Público (1)

En Porcentaje del PIB

Escenarios	Resultado PRIMARIO Déficit (-) / Superávit (+)	Valor Presente del Resultado PRIMARIO	Saldo Neto de la Deuda del Sector Público (Excluye Déficit de la Seguridad Social)	Situación Patrimonial
1	6.0	120	74	47
3	5.0	100	74	27
2	3.7	74	74	0
4	2.9	58	74	-16

Memo: Tasa de descuento real,  $(i-x) = 5.0\%$

PIB del año 2001 en millones de dólares, 17981

El promedio del resultado primario de 1983 a 1999 fue de 2.9% del PIB

Fuente: Guidotti & Kumar, 1991 y Fierro-Renoy (marzo (b), 1997).

Elaboración Propia.

(1) Resultado Primario del SPNF + Cuasi Fiscal

Los ejercicios<sup>17</sup> que se presentan en los Cuadros #1 y #2 se realizaron con base a las cifras estimadas para el año 2001 en el que el *superávit* primario del SPNF sería equivalente a un 6.2% del PIB<sup>18</sup> y el saldo de la deuda total (externa e interna excluida la del Estado con el IESS) menos los depósitos en el BCE del SPNF, ascendería a 74% del PIB<sup>19</sup>.

La tasa de descuento que se usa en el ejercicio es de 5%<sup>20</sup> y corresponde a la tasa que se puede asociar con la tasa de rentabilidad real de largo plazo del capital en los Estados Unidos<sup>21</sup>. En Ecuador, esta tasa se asimilaría a la tasa de interés de largo plazo neta del factor riesgo - país, que es la tasa relevante para este cálculo de solvencia ya que este es un factor determinante en el cálculo de esa prima<sup>22</sup>.

<sup>17</sup> Los ejercicios se aplicaron al sector público no financiero porque es el tenedor mayoritario de la deuda del sector público y es el que debe aplicar una política de endeudamiento consistente con su capacidad de pago en el largo plazo. En la práctica, sin embargo, debe utilizarse un balance consolidado del sector público financiero y no financiero. Es preciso señalar, por otro lado, que el ejercicio es válido solamente cuando sea, lo cual tiene sentido económico.

<sup>18</sup> Ver los Anexos #1 para las cifras utilizadas. En el año 2000 el resultado primario habría sido de 9.4% del PIB; cifra de magnitud considerable si se considera la tendencia decreciente registrada por el resultado primario del SPNF entre 1990 y 1999 al pasar de 6.9% a un déficit de -6.7% como porcentaje del PIB. El superávit primario del año 2000 habría sido posible en gran medida porque con la dolarización se licuó el gasto primario que antes estaba en sucres como las remuneraciones. Por otro lado, el precio del petróleo (West Texas Intermediate, WTI) en 2000 fue de 24.87 dólares por barril cuando el precio promedio registrado en la década de los 90 fue de 14.87 dólares por barril; finalmente, la tasa del IVA se incrementa del 10% al 12%.

<sup>19</sup> El endeudamiento doméstico y externo ascendería en 2001 a 79% del PIB mientras que el saldo de depósitos del SPNF en el BCE alcanza un 3.5% del PIB. A través de este ejercicio se pretende obtener una "medida de solvencia financiera" del sector público vis-à-vis de los acreedores privados, por eso en el Cuadro #1 no se incluye la deuda que tiene el sector público con el IESS ya que por décadas se ha comprobado que el Estado sí puede darle un tratamiento discriminatorio a esa deuda.

<sup>20</sup> Si se realizan ejercicios de sensibilidad con mayores tasa de descuento, se ve que el problema de incompatibilidad entre la política de endeudamiento y su sostenibilidad de largo plazo es mayor.

<sup>21</sup> La tasa de descuento es igual a la tasa de interés de largo plazo menos la tasa de crecimiento del PIB. A partir de numerosa evidencia empírica, se asume que la tasa de rentabilidad del capital, que se puede asemejar a la tasa de interés de largo plazo, gira alrededor de un 7 y un 10% anual. Una tasa de descuento de 5% supone, entonces, que la economía norteamericana crece a una tasa de un 2 a un 5% anual (Guidotti y Kumar, pie de página #25, pg.13).

<sup>22</sup> En otras palabras el cálculo de esta medida de solvencia financiera no asume a priori repudio de la deuda ("default").

En el Cuadro #1 se presentan distintos escenarios<sup>23</sup>, con diferentes implicaciones preliminares de política fiscal, las mismas que deben ser complementadas con la incorporación de otros aspectos al análisis<sup>24</sup>. Se concluye que, habiendo registrado desde 1990 una franca tendencia decreciente del superávit primario hasta ser incluso negativo en 1998, en el año 2001 parece haber dado un giro en la tendencia. De mantenerse ese resultado primario y ese nivel de endeudamiento (en el orden de un 74.0% del PIB), el SPNF parcialmente acumularía riqueza<sup>25</sup> en el futuro (incrementaría parcialmente su patrimonio)<sup>26</sup>. Esto, contrariamente a lo que, en promedio, habría sucedido en las décadas de los ochenta y noventa cuando el superávit primario fue, en promedio, de 2.9% del PIB<sup>27</sup>.

De hecho, entre 1983 y 1999 este indicador puede haber sido percibido como insolvencia<sup>28</sup> del SPNF, con las consecuencias que una percepción de ese género implican. El mercado secundario castiga al precio de la deuda; se reduce la posibilidad de acceder al endeudamiento como fuente de financiamiento de la inversión; se elevan los costos financieros involucrados en nuevas contrataciones vía incremento de la prima de riesgo; profundizándose, en consecuencia, las necesidades de financiamiento del sector.

**Las implicaciones para la evaluación de la política fiscal que se derivan son las siguientes.**

- i. A fin de que la situación patrimonial no se deteriore (i.e., que el endeudamiento sea sostenible), el SPNF debería generar superávit primarios como porcentaje del PIB que en valor presente sean iguales al saldo neto de la deuda como porcentaje del PIB. Si, por el contrario, la intención es mejorar la situación patrimonial, el SPNF debería instrumentar las acciones necesarias para que la versión en valor presente de resultados primarios como porcentaje del PIB sean superiores a su saldo de endeudamiento como porcentaje del PIB.
- ii. El hacedor de política debe, paralelamente, evaluar lo que conlleva en términos patrimoniales registrar esos niveles de resultado primario. Esto debe hacerse en el contexto de un balance más completo que incluya otros activos (además de los de fácil realización), ya que el impacto de mantener el gasto en determinados niveles puede ser insuficiente y, por ende, redundar en el deterioro tanto de capital físico como de capital humano.
- iii. La vinculación entre el presupuesto de operaciones y un balance completo del sector, permitiría ver con claridad el efecto patrimonial del uso y destino de ac-

23 Los resultados son sensibles a la tasa de descuento real que se utilice en los cálculos de valor presente y a la tasa de crecimiento de la economía. Suponiendo que el nivel de endeudamiento permanece en ese nivel, a mayor tasa de descuento y a menor tasa de crecimiento de la economía, mayor debe ser el resultado primario.

24 Temas que se incorporan más tarde al análisis. Específicamente, no se consideran otros pasivos de magnitud así como tampoco al impacto de la gestión presupuestaria sobre los activos públicos.

25 Recuérdese que este es un análisis parcial ya que no incorpora el impacto patrimonial de ese resultado primario (i.e., no se sabe si los ingresos petroleros financian inversión o se destinan a disminuir pasivos, por ejemplo).

26 El análisis supone que el gobierno paga su deuda al valor facial. Si pagara al valor de mercado, el resultado primario requerido disminuiría. 27 El promedio del saldo la deuda doméstica y externa menos el saldo de depósitos del SPNF entre 1983 y 1999 habría sido del orden de un 87.3% del PIB, por lo que se hubiera requerido, en promedio, de un superávit primario del orden de 4.4% del PIB para que el nivel de endeudamiento público sea sostenible (i.e., para que el sector público sea percibido como solvente).

28 A lo largo del texto a la percepción de insolvencia se la define como la percepción de los agentes económicos de la capacidad de pago o, lo que es lo mismo, la sostenibilidad del endeudamiento; percepción que se harían a partir del balance "parcial" del sector público tal como definido hasta ahora en el texto.

tivos, tema fundamental que no se puede asesorar en el marco conceptual parcial como el de la sostenibilidad del endeudamiento.

- iv. De igual forma, a fin de asesorar de mejor manera la sostenibilidad del endeudamiento público se requiere incluir otro tipo de deuda, como el déficit del IESS; en efecto, al así hacerlo, los resultados primarios que pueden lucir suficientes pueden no serlo (Ver el Cuadro #2).

Como el análisis está en valor presente, las medidas pueden instrumentarse en el momento actual o posponerlas. Las dos opciones, sin embargo, no son soluciones igualmente óptimas ya que posponer los ajustes tienen los costos que se derivan de la percepción de insolvencia. Además de las consecuencias ya señaladas que tiene la percepción de insolvencia, la "inacción" del gobierno incluso limitaría la posibilidad de acceder a otras fuentes para resolver parcialmente el problema del sobre endeudamiento, vía reducción del stock de deuda o consiguiendo condonaciones<sup>29</sup>. En efecto, estas decisiones por parte de los acreedores, por lo general, requieren de "señales" de que el gobierno instrumenta simultáneamente un manejo de las finanzas públicas consistente con el objetivo de solucionar su problema de capacidad de pago.

Cuadro # 2

## ECUADOR: Balance Futuro del Sector Público (1)

Escenarios	Resultado PRIMARIO Déficit (-) / Superávit (+)	En Porcentaje del PIB		
		Valor Presente del Resultado PRIMARIO	Saldo Neto de la Deuda del Sector Público (Incluye Déficit de la Seguridad Social)	Situación Patrimonial
1	6.0	120	102	18
3	5.1	102	102	0
2	4.0	80	102	-22
4	2.9	58	102	-44

Memo: Tasa de descuento real,  $(i-r) = 5.0\%$   
 PIB del año 2001 en millones de dólares, 17981  
 El promedio del resultado primario de 1983 a 1999 fue de 2.9% del PIB.

Fuente: Guidotti & Kumar, 1991 y Fierro-Renoy (marzo (b), 1997).

Elaboración Propia.

(1) Resultado Primario del SPNF + Cuentas Fiscales

Del ejercicio presentado se extraen las siguientes orientaciones para el manejo del presupuesto de las operaciones del sector público:

- i. A fin de que la riqueza neta (o patrimonio) permanezca por lo menos constante, cualquier incremento de deuda debe provocar en el largo plazo una de las siguientes medidas o una combinación de éstas:
- > un incremento de los ingresos,
  - > una disminución de los gastos o
  - > una disminución de los pasivos o incremento de activos.

<sup>29</sup> Ver, por ejemplo, las conversiones de deuda oficial que se han realizado en el marco del Club de París (Fierro-Renoy y Salviales, enero, 1997)

- ii. El Estado debe ponderar los recortes de gastos en función del impacto que esos recortes van a tener en el *stock* de capital físico y en la acumulación de capital humano. Es decir, los criterios de asignación y recorte presupuestario no deberían mermar las inversiones sociales y físicas (en educación, salud, atención infantil e infraestructura), en virtud de los efectos perversos que aquello tendría tanto sobre la situación patrimonial como sobre el nivel de bienestar de la población.
- iii. El gobierno no discrimina el servicio entre la deuda externa y la deuda interna. Es decir, si existen dificultades en el servicio de una, también existen dificultades en la otra. Así, a pesar de que el nivel de deuda pública doméstica de un país sea menor al de su deuda externa, su servicio puede presentar problemas si el nivel de endeudamiento externo con respecto del PIB es elevado y/o si su actual o futura posición fiscal es débil, como en el caso de Ecuador. Más aun en el Ecuador dolarizado en que ya no se puede "licuar" la deuda interna en moneda local.
- iv. En estricto sentido, la solvencia de un país depende de si los activos superan el nivel de sus pasivos o no. Dicho de otra manera, un país es solvente si su riqueza neta o situación patrimonial es positiva.
- v. Sin embargo, si se define a la percepción de la **solvencia** de un país como la percepción que tienen los agentes económicos acerca de la **capacidad de pago** (de su deuda), entonces la percepción de solvencia va a depender de los activos que el país puede utilizar para el servicio de la deuda, de sus ingresos totales, del nivel de sus gastos y del nivel de su endeudamiento. En otras palabras, un gobierno es percibido como solvente si su riqueza neta o situación patrimonial **parcial** es positiva<sup>30</sup>.

### 3. Sostenibilidad del Endeudamiento Público<sup>31</sup>

Utilizando la restricción presupuestaria de corto plazo,

$$I_t - G_t = (\text{déficit} / \text{superávit})_t = -[(D - A + r_e)_t + (D - A + r_e)_{t-1} + \Delta CIN_t] \quad (4)$$

en donde:

$(D - A + r_e)_t + (D - A + r_e)_{t-1} + \Delta CIN_t = B_{t+1} - B_t$  es la variación del saldo de la deuda (externa y doméstica), por tanto:

$$I_t - G_t = (\text{déficit} / \text{superávit})_t = -[B_{t+1} - B_t] \quad (5)$$

Descomponiendo el gasto global,  $G_t$ , en  $r_t B_t$ , el pago de intereses (nominal) sobre el saldo de la deuda y  $E_t$ , otros gastos públicos (gasto **primario**), se tiene que:

$$I_t - E_t - r_t B_t = (\text{déficit} / \text{superávit})_t = -[B_{t+1} - B_t] \quad (6)$$

30 En efecto, hace pocos meses Argentina, a través de su Presidente, se declaró insolvente sin haber vendido su infraestructura física pública o los posibles ingresos que le pueden generar su bio-diversidad, por ejemplo.

31 Esta sección se basa en Macklem, Rose y Tetlow (1995).

Mientras mayor es el *déficit* global, mayor es la acumulación de deuda,  $(B_{t+1} - B_t)$ , y mayor es el pago de intereses,  $(r, B_t)$ , que el gobierno debe realizar en el siguiente período.

De la restricción presupuestaria se deriva, por tanto, que una condición de largo plazo elemental a fin de que el endeudamiento público sea sostenible, es que el pago de intereses y, por ende, que el saldo de la deuda del gobierno no crezca indefinidamente respecto de la capacidad productiva de la economía.

Por ello, el desafío está en por lo menos mantener estable el saldo de la deuda como porcentaje del PIB a fin de restablecer un patrón sostenible del endeudamiento<sup>32</sup>. En efecto, como se vio en el ejercicio anterior, en el que se asumió que el saldo de la deuda permanecía constante, la política fiscal que debe instrumentarse en Ecuador (en el corto y/o en el largo plazo), debe generar superávit primarios del orden del 4.0% del PIB, no se diga si se asume que la relación deuda / PIB se incrementa.

Incluyendo la condición de que la deuda permanezca constante como porcentaje del PIB en la restricción presupuestaria de corto plazo, se tiene la siguiente restricción presupuestaria de largo plazo como porcentaje del PIB<sup>33</sup>:

$$z \frac{B}{Y} = r \frac{B}{Y} + \frac{E}{Y} - \frac{I}{Y} = \text{Déficit Global} \tag{7}$$

es decir que como porcentaje del PIB :

$$\text{Superávit Primario} = (r - z) \frac{B_t}{PIB} \tag{8}$$

en donde,

z : tasa de crecimiento nominal del PIB

Hay por lo menos una implicación de política que se deriva de la relación de largo plazo respecto a las combinaciones de deuda, déficit, gastos e ingresos consistentes con una relación Deuda / PIB constante: la magnitud a partir de la que el nivel de endeudamiento deteriora las finanzas del sector público depende en gran medida de la diferencia existente entre las tasas de interés reales y la tasa de crecimiento real de la economía.

<sup>32</sup> El real desafío de la política fiscal está en encontrar los niveles óptimos de largo plazo del resultado global y nivel de endeudamiento (Mankiw, Rose y Tetlow, 1995, pg. 2).

<sup>33</sup> Normalizando para el PIB nominal :

$$\frac{\dot{B}}{B} = \frac{\dot{E}}{E} + \frac{\dot{I}}{I} - \frac{\dot{Y}}{Y} \quad (\text{en donde la notación } \dot{x} = \frac{dx}{dt}). \text{ Pero considerando que:}$$

$$\frac{\dot{B}}{B} = \frac{\dot{E}}{E} + \frac{\dot{I}}{I} - \frac{\dot{Y}}{Y}, \text{ entonces: } \frac{\dot{B}}{B} - \frac{\dot{E}}{E} - \frac{\dot{I}}{I} = - \left[ \left( \frac{\dot{B}}{B} \right) + \frac{\dot{B}}{B} \right]. \text{ Si asumimos que } \left( \frac{\dot{B}}{B} \right) = 0, \text{ entonces,}$$

$$\frac{\dot{B}}{B} - \frac{\dot{E}}{E} = (r - z) \frac{B_t}{Y}$$

En efecto, la restricción presupuestaria de largo plazo puede ser escrita nuevamente en porcentaje del PIB, ( $Y$ ) como:

$$(i - x) \frac{B}{Y} = \frac{I}{Y} - \frac{E}{Y} = \text{Resultado Primario}^{34} \quad (9)$$

en donde,

$i = r - \pi$	tasa real de interés,
$x = z - \pi$	tasa de crecimiento real del PIB,
$\pi$	tasa de inflación,
$i - x$	factor de dinámica de la deuda.

Es decir que, si la tasa de interés real de largo plazo es mayor a la tasa de crecimiento real de largo plazo de la economía, los ingresos propios ( $\frac{I}{Y}$ ) deben exceder a los gastos primarios del gobierno ( $\frac{E}{Y}$ ). Si, por el contrario, la tasa de interés real es menor o igual a la tasa de crecimiento real de la economía, un mayor endeudamiento no requiere que los ingresos se incrementen o que los gastos primarios disminuyan. En realidad, si las tasas de interés reales son menores, los gastos primarios incluso pudieran superar los ingresos para que el saldo de la deuda se mantenga constante como porcentaje del PIB.

Si la relación Deuda / PIB disminuyera, el País bien pudiera no acudir en el largo plazo al incremento de impuestos o disminución de gastos que requeriría para cancelar la deuda y pudiera optar por una política de refinanciamiento de por vida (*roll over* de la deuda). En efecto, a pesar de que en términos absolutos el saldo de la deuda estaría creciendo, con el tiempo el saldo de la deuda representaría un porcentaje insignificante del PIB. El problema con esta estrategia es que, en la práctica, no se conoce el patrón de las tasas de interés y el crecimiento real de la economía no está exento de choques que lo reduzcan. En caso de una depresión económica, por ejemplo, la política de "refinanciamientos tras refinanciamientos" de la deuda, haría que su saldo crezca en mayor medida que el PIB hasta el punto en que el incremento de ingresos y / o recorte de gastos tenga que ser mucho mayor que el que inicialmente se debía realizar.

Los ejercicios que se presentan en los Cuadros #3 y #4 ilustran lo que entraña para la gestión de los ingresos y los gastos, mantener el saldo de la deuda constante como porcentaje del PIB.

Asumiendo una tasa de crecimiento real potencial del PIB de 4.35%<sup>35</sup> y diferentes escenarios de tasas de interés reales (Cuadro #3), mantener el nivel del saldo de la deuda neta del SPNF como porcentaje del PIB en los niveles registrados en 2001, implicaría que el sector mantenga sus ingresos (tributarios, no tributarios y/o superávit operacional de las empresas del SPNF) en los niveles registrados en 1999 (entre un 23.0 y un 27.0% del PIB) o que, en su defecto, mantenga el gasto en los niveles registrados ese año (20.0 y 24.0% del PIB). De hecho, esto en principio

34 Versión superávit. La versión déficit primario =  $(x - i) \frac{B}{Y} = \frac{E}{Y} - \frac{I}{Y}$ .

35 Fernández y Lara (junio, 1998), encuentran que la "tasa estable de crecimiento" - la tasa a la que crecería la economía Ecuatoriana en ausencia de choques exógenos -, entre 1965 y 1997 sería de 4.35%, inferior a la tasa real de crecimiento promedio registrada en ese periodo de 4.9%. Aquí se asume que la tasa estable de crecimiento de 4.35% es la tasa de crecimiento potencial del PIB. Las conclusiones de escenarios menos optimistas, pueden extraerse del Cuadro #4.

lucro posible si se compara con lo ocurrido en 2001 cuando el resultado primario habría alcanzado un 6.2% del PIB. El problema está en que el año 2001 el precio del barril del crudo que se registró en el mercado internacional es superior al promedio registrado en 1992 - 1999 (19 versus 14.7 dólares por barril) y que este precio puede caer en cualquier momento. En este sentido, los ejercicios son útiles en la medida en que proporcionan órdenes de magnitud indicativos del esfuerzo fiscal requerido, indistintamente del precio (o volumen) del petróleo exportado o de cualquier otro factor coyuntural o cíclico.

Cuadro # 3

**ECUADOR: Implicaciones de un Mayor / Menor Saldo de la Deuda del SPNF en Porcentaje del PIB**

Bajo Diferentes Escenarios de Tasas Reales de Interés

Deuda en % del PIB	i						
	45%	55%	65%	74%	80%	90%	102%
<b>1. Resultado Primario Requerido, (i-x)B</b>							
5.0%	0.3%	0.4%	0.4%	0.5%	0.5%	0.6%	0.7%
8.0%	1.6%	2.0%	2.4%	2.7%	2.9%	3.3%	3.7%
10.0%	2.5%	3.1%	3.7%	4.2%	4.5%	5.1%	5.8%
<b>2. Ajuste en los Ingresos, I (Egresos se Mantienen Constantes) (1)</b>							
5.0%	22.9%	23.0%	23.0%	23.1%	23.1%	23.2%	23.3%
8.0%	24.2%	24.6%	25.0%	25.3%	25.5%	25.9%	26.3%
10.0%	25.1%	25.7%	26.3%	26.8%	27.1%	27.7%	28.4%
<b>3. Ajuste en los Egresos Primarios, E (Ingresos se Mantienen Constantes) (1)</b>							
5.0%	24.2%	24.1%	24.1%	24.0%	24.0%	23.9%	23.8%
8.0%	22.9%	22.5%	22.1%	21.8%	21.6%	21.2%	20.8%
10.0%	22.0%	21.4%	20.8%	20.3%	20.0%	19.4%	18.7%
<b>4. Servicio de la Deuda, iB</b>							
5.0%	2.3%	2.8%	3.3%	3.7%	4.0%	4.5%	5.1%
8.0%	3.6%	4.4%	5.2%	5.9%	6.4%	7.2%	8.2%
10.0%	4.5%	5.5%	6.5%	7.4%	8.0%	9.0%	10.2%

Memo:

Tasa de Crecimiento Potencial del PIB utilizada 4.35%

Superávit Primario promedio (de 1983 a 1999) = 2.9 % del PIB

Ingresos en 1999 = 25.5 % del PIB

Egresos Primarios en 1999 = 21.6% del PIB

Fuente: Ejercicio basado en Macklem, Rose & Tetlow, 1995 y Fierro-Renoy (marzo (b), 1997).

Elaboración Propia.

(1) Asumiendo que el resultado primario en porcentaje del PIB fuese del orden del resultado primario promedio registrado durante el período 1983-1999.

En el Cuadro #4 se aprecia la relación esfuerzo fiscal - tasa de crecimiento de la economía; a menores tasas de crecimiento, mayor esfuerzo fiscal si se desea mantener constante el saldo de la deuda como porcentaje del PIB. En este cuadro se puede nuevamente ver que el resultado primario requerido con un saldo de deuda de 102% del PIB (caso de Ecuador cuando se incluye al déficit de la Seguridad Social<sup>36</sup>) sería del orden de un 5% a 7% del PIB.

36. Al ser un análisis de largo plazo, la totalidad de los ajustes en los ingresos y / o gastos, no necesariamente deben realizarse en el presente sino que pueden distribuirse en el tiempo.

Es preciso mencionar finalmente (Macklem, Rose y Tetlow, 1995 :14), que el ejercicio presentado tiene las limitaciones de todo cálculo aritmético. Los resultados no consideran los impactos macroeconómicos del endeudamiento y tampoco dan luces sobre el patrón de "ajuste" que pudieran seguir las finanzas públicas en el tiempo dado un determinado nivel de endeudamiento, ya que el presente es un análisis estático de largo plazo<sup>37</sup>. Por otro lado, tampoco da cuenta de las diferentes consecuencias que los varios tipos de medidas fiscales tienen a nivel del comportamiento de la economía y del bienestar de los individuos. Para ello, se necesita de análisis comparativos entre los costos y beneficios que se derivan de recortes de gastos con respecto a incrementos de impuestos, por tipos de gravámenes, entre otros, que no constituyen objeto de este estudio pero que el hacedor de política necesariamente debe considerar.

Cuadro # 4

### ECUADOR: Implicaciones de un Mayor / Menor Saldo de la Deuda del SPNF en Porcentaje del PIB

Bajo Diferentes Escenarios de Tasas Reales de Crecimiento del PIB

Deuda en % del PIB		Deuda en % del PIB						
		45%	55%	65%	74%	80%	90%	102%
$x$								
<b>1. Resultado Primario Requerido, <math>(i-x)B</math></b>								
	3.0%	3.2%	3.9%	4.6%	5.2%	5.6%	6.3%	7.1%
	4.0%	2.7%	3.3%	3.9%	4.4%	4.8%	5.4%	6.1%
	5.0%	2.3%	2.8%	3.3%	3.7%	4.0%	4.5%	5.1%
<b>2. Ajuste en los Ingresos, I (Egresos se Mantienen Constantes) (1)</b>								
	3.0%	25.8%	26.5%	27.2%	27.8%	28.2%	28.9%	29.7%
	4.0%	25.3%	25.9%	26.5%	27.0%	27.4%	28.0%	28.7%
	5.0%	24.9%	25.4%	25.9%	26.3%	26.6%	27.1%	27.7%
<b>3. Ajuste en los Egresos Primarios, E (Ingresos se Mantienen Constantes) (1)</b>								
	3.0%	21.4%	20.7%	20.0%	19.3%	18.9%	18.2%	17.4%
	4.0%	21.8%	21.2%	20.6%	20.1%	19.7%	19.1%	18.4%
	5.0%	22.3%	21.8%	21.3%	20.8%	20.5%	20.0%	19.4%
<b>4. Servicio de la Deuda, <math>iB</math></b>								
	3.0%	4.5%	5.5%	6.5%	7.4%	8.0%	9.0%	10.2%
	4.0%	4.5%	5.5%	6.5%	7.4%	8.0%	9.0%	10.2%
	5.0%	4.5%	5.5%	6.5%	7.4%	8.0%	9.0%	10.2%

Memo:

Tasa de Interés Real,  $i = 10.0\%$

Superávit Primario promedio (de 1983 a 1999) = 2.9 % del PIB

Ingresos en 1999 = 25.5 % del PIB

Egresos Primarios en 1999 = 21.6% del PIB

Fuente: Ejercicio basado en Macklem, Rose & Tetlow, 1995 y Fierro-Renoy (marzo (b), 1997).

Elaboración Propia.

(1) Asumiendo que el resultado primario fuese del orden del resultado primario promedio registrado durante el periodo 1983-1999.

<sup>37</sup> Recuérdese que este análisis parcial debe complementarse con la evaluación del impacto patrimonial que tienen, a su vez, el uso de los recursos no renovables o mantener el gasto en esos niveles en activos como la infraestructura y capital humano, por ejemplo.

Estos resultados son consistentes con los presentados en la sección anterior que sugieren que, para mantener el saldo de la deuda del SPNF como porcentaje del PIB en los niveles actuales sin menoscabar su situación patrimonial, el sector debería observar resultados primarios que giran alrededor de un 5% y un 7% del PIB. Así mismo, se puede colegir que si la intención del sector público es mejorar su situación patrimonial, los resultados primarios deberían superar esos rangos.

En todo caso, resulta reiterativo pero útil señalar, por las implicaciones de la política de endeudamiento del País que, mientras mayor sea el saldo de la deuda como porcentaje del PIB y mayor sea el margen entre las tasas de interés reales de la contratación de la deuda y la tasa de crecimiento real del País, mayor es el impacto a nivel de las finanzas públicas.

Si a este análisis se incorporan otros pasivos (como la deuda social y el déficit en infraestructura) y el impacto patrimonial del uso de recursos no renovables - objeto de los Capítulos 2 y 5 de este estudio -, el lector pronto llegará a la conclusión que a Ecuador no le basta mantener el nivel del endeudamiento constante como porcentaje del PIB, sino que debe reducirlo de manera significativa, para no seguir erosionando la riqueza, como ha sucedido en el pasado.



# La Situación Patrimonial e Implicaciones para la Gestión del Presupuesto de las Operaciones del SPNF

# 2

Virginia Fierro - Renoy

La opción de financiamiento del gasto y la política de recorte del gasto público aplicada en el País en los treinta últimos años, han redundado en la erosión de su patrimonio físico y, como se discute en los próximos capítulos, en el deficiente nivel de acumulación de capital humano.

La opción de financiamiento contradice principios básicos de una razonable gestión financiera y del objeto de la política pública. En primer lugar, los ingresos provenientes de la venta de sus recursos no renovables -específicamente el petróleo- se utilizan para financiar gasto corriente cuando sólo debieron destinarse a inversiones rentables (incluido el gasto social) o para cancelar pasivos. En segundo lugar, confiando en la perpetuidad de esos recursos, se recurre al endeudamiento.

En el largo plazo, esa gestión de las finanzas públicas ha erosionado el patrimonio ya que se "consumen" y/o deterioran los activos y se incrementan los pasivos de manera simultánea. La erosión patrimonial se exagera, por otro lado, ya que los crecientes recursos necesarios para el servicio de la deuda, desplaza recursos que debían ser destinados a la inversión en capital humano (como es el gasto social)<sup>38</sup> e infraestructura, reduciéndose las productividades del capital humano y físico. Al disminuir la productividad, se reduce la capacidad productiva del País con lo que el deterioro patrimonial y del bienestar de la población se acentúa.

Al ser los recursos provenientes del petróleo muy importantes en magnitud, esta práctica se hizo crónica y, no tan sólo que el sector público ha erosionado la riqueza, sino que el manejo de las finanzas públicas está plagado de malas prácticas que en última instancia hacen que la gestión del sector público atente contra los principios básicos que deben definir su participación en el proceso de asignación de recursos en la sociedad como son el de la eficiencia y equidad. Así, el esfuerzo que el País debe hacer ha de empezar por quebrar esa tendencia crónica.

38. Ver Fierro - Renoy (abril, 1997) para un detallado análisis económico y funcional del gasto social de las administraciones públicas. El análisis que se presenta ahí se hace a partir de la única serie larga consistente del gasto social de las administraciones públicas; la apertura económica y funcional del gasto está desglosada por sectores y subsectores.

Tras una breve revisión de la opción de financiamiento que escoge el País durante las tres últimas décadas (sección 1), en este Capítulo se ausculta el impacto patrimonial de esas decisiones (sección 2).

## 1. La Opción de Financiamiento que Escogió el País en los Treinta Últimos Años y la Anarquía de las Operaciones del Sector Público

Durante la década de los setenta, a raíz del "boom"<sup>39</sup> petrolero, Ecuador se convirtió en un buen sujeto de crédito<sup>40</sup>. Alentado por el incremento de sus activos (las reservas petroleras probadas), el País registró un crecimiento del sector público de magnitudes sin precedentes<sup>41</sup>, el mismo que fue financiado con los ingresos petroleros y el sobre endeudamiento externo, dándose abasto con los principios básicos que definen la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En efecto, hacia 1982, año en que se produce la primera gran "crisis de la deuda externa", el presupuesto de las operaciones del SPNF consolidado refleja la precariedad que caracteriza a las finanzas públicas Ecuatorianas y que habría de profundizarse en lo que restaba del siglo pasado<sup>42</sup>.

A finales de los ochenta y principios de los noventa, se concretan esfuerzos dispersos de racionalización de las finanzas públicas, tales como, la reforma tributaria de 1989 (que tuvo, entre otros propósitos, el de simplificar un complejo sistema tributario); la "limpieza" del Balance del Banco Central (cuya finalidad fue cuantificar, transparentar y eliminar ciertas prácticas que redundaban en pérdidas *cuasi-fiscales*); los intentos de achicamiento y modernización del Estado<sup>43</sup>; racionalización del proceso de presupuestación de las entidades públicas (mediante la aprobación de la Ley de Presupuesto Único); la eliminación de subsidios no focalizados; el reemplazo de la inflación pasada con la inflación futura en la indexación de ciertos gastos; la discusión de las bondades de la creación de fondos de estabilización petroleros, entre otros. Sin embargo, en la segunda parte de la década de los noventa se infligió a las finanzas públicas con el enorme costo que significó la mayor crisis financiera de la historia reciente del País, misma que se financió con inflación, devaluación y endeudamiento público interno<sup>44</sup> además de pérdidas *cuasi-fiscales* que todavía están por transparentarse.

Hoy por hoy, el desafío de racionalización de las finanzas públicas se renueva con el modelo de dolarización en el que *el* instrumento con el que cuenta el hacedor de política económica para el ordenamiento financiero, es precisamente la política fiscal. Para que este instrumento sirva de forma eficaz y eficiente, la política fiscal debe poder ser discrecional; véase, se requiere de flexibilidad, misma que puede alcanzar-

39 Entre 1972 y 1980 en la economía ecuatoriana se produce el "único choque positivo" en lo que quedaba del resto del siglo pasado: el precio del petróleo pasa de 2.5 a 35.3 dólares el barril y el volumen de exportación petrolera pasa de 25 a 45 millones de barriles entre 1972 y 1981. Así, el aporte de los ingresos petroleros al presupuesto del Estado pasó de 16.0% a 43.0% (ver: Fernández y Lara (junio, 1988)).

40 La percepción que tienen los agentes de solvencia del sector público es buena ya que las reservas petroleras respaldan la capacidad del país de ese endeudamiento.

41 En funciones y gasto.

42 Para algunas conclusiones sobre el "estado del arte" de las operaciones del sector público no financiero hacia 2001, ver el Anexo #2 de este estudio; Ferro-Renoy (abril, 1997), para el análisis económico y funcional del gasto social de las administraciones públicas y el Capítulo 3 para un análisis histórico del gasto del Gobierno Central en SSB.

43 El BCE es el mejor ejemplo.

44 Se calcula que la crisis financiera que empezó a fines de 1998 y terminó en 1999-2000, le costó al Ecuador un 20.0% del PIB. Ver: CORDES (julio, 2000).

se a través de la implementación de reglas en el manejo de las finanzas públicas y que, actualmente, son inexistentes. El desafío es múltiple ya que, además de flexible, la política fiscal debe ser sostenible (*i.e.*, no debe erosionar el patrimonio público) y su evaluación exige el uso de instrumentos (hasta hoy no utilizados, como el balance del sector público, o venidos muy a menos, como la planificación) que den cuenta del impacto del manejo presupuestario en el largo plazo.

En efecto, tal como puede apreciarse en los Anexos #1, hacia el año 2001 el presupuesto de las operaciones del sector público se caracteriza por:

- > déficit globales y domésticos crónicos<sup>45</sup>,
- > una elevada dependencia en los ingresos petroleros (los cuales superan el 40% de los ingresos totales si se incluye el superávit operacional de Petroecuador) que también se deduce de los permanentes déficit domésticos,
- > una baja tasa de recaudación tributaria que da cuenta de la "cultura de evasión tributaria" del País, incapacidad de control del sector público así como del sinnúmero de exoneraciones del sistema tributario<sup>46</sup>,
- > un sistema tributario crecientemente dependiente en impuestos indirectos, en particular, el IVA,
- > baja carga tributaria *vis-à-vis* del contexto internacional<sup>47</sup> (con tendencia a subir en los dos últimos años),
- > la inflexibilidad del gasto a la baja, dada por la creciente participación de las remuneraciones en el gasto (a partir de 1985 es superior a la inversión en capital físico<sup>48</sup>),
- > la reducción de la inversión pública ha sido paulatina y, en particular, lo ha sido aquella de la inversión en capital físico y humano (esto se traduce de la reducción del gasto social de las administraciones públicas y, en especial, como se verá en el siguiente Capítulo, del gasto en servicios sociales básicos),
- > el sobre endeudamiento externo que se plasma en la elevada participación que tiene el pago de intereses en el gasto total del sector (en 2000 los intereses devengados fueron superiores en dos puntos porcentuales al gasto de capital),
- > los resultados primarios positivos (aunque decrecientes en tendencia desde 1990 hacia 1998 en que llega a ser negativo), que por inferencia dan cuenta del peso del endeudamiento en las finanzas públicas,
- > bajo ahorro público<sup>49</sup> que se traduce en elevada dependencia de recursos externos para el financiamiento de la inversión,
- > la pro-ciclicidad de la gestión de las finanzas públicas, que se desprende de varios indicadores como la inexistente relación entre el factor de la dinámica de la deuda, el resultado primario y el nivel del endeudamiento<sup>50</sup>,

<sup>45</sup> Desde 1982, el SPNF consolidado habría registrado un superávit global del orden de 1.7% del PIB y de 0.7% del PIB en 2000 y 2001, respectivamente. Las razones de esos resultados, sin embargo, quedan consignadas en el pie de página #18.

<sup>46</sup> Vale la pena destacar el esfuerzo de recaudación que está realizando el SRI y que se plasma en la recaudación tributaria por concepto del IVA, mismo que en 2001 supera al 60% de la tasa; nivel que es considerado internacionalmente como aceptable.

<sup>47</sup> En 1998, la carga tributaria en otros países de la región variaba entre 12.7% (Perú) y 20.7% (Uruguay) mientras que en el Ecuador la carga tributaria fue de 11.9% del PIB. Ver: Hurtado (febrero, 2002, pg.268) y el Anexo #1-b de este estudio. En 2001 la carga tributaria registrada en Ecuador fue de un 14% del PIB.

<sup>48</sup> En 2001, el gasto en sueldos y salarios del SPNF ascendió a 6.3% del PIB de los cuales se calcula que un 60.0% corresponde a los sueldos y salarios remunerados y salud por lo que a este gasto con calidad se lo pudiera clasificar como gasto de inversión en capital humano Ver: Ferrero-Rensoy (marzo, 1997) y (agosto, 1997). De cualquier manera, este constituye un buen indicador del grado de la flexibilidad del gasto público.

<sup>49</sup> Entendido como los ingresos totales menos el gasto corriente.

<sup>50</sup> Basado en la evolución de varios indicadores discretionales, Valle (abril, 1996), concluye en que la política fiscal ha sido pro-cíclica entre 1982 y 1994.

- > el proceso de presupuestación no incorpora correctivos de choques negativos, infligiéndose así estrés e improvisación a las finanzas públicas.

Desde el punto de vista presupuestario, lo expuesto redundaba en los actuales:

- > extrema vulnerabilidad de la programación de las finanzas públicas a choques externos (como son las variaciones en el precio y volumen del petróleo exportado) y fluctuaciones macroeconómicas,
- > volatilidad de los ingresos, al no incorporarse en el proceso presupuestario reglas que permitan, por un lado, suavizar el impacto que puedan tener los choques reales sobre los ingresos y, por otro lado, corregir las fluctuaciones de los ingresos que tienen su origen en los ciclos económicos<sup>51</sup>, y

desde el punto de vista patrimonial (*i.e.*, de la sostenibilidad de la política fiscal) en:

- > déficit en inversión social<sup>52</sup> e inversión pública en infraestructura<sup>53</sup>,
- > sobreendeudamiento externo y doméstico,
- > erosión de sus recursos no renovables, y
- > una continua erosión patrimonial.

En suma, el desafío viene dado por la necesidad de que la gestión de las finanzas públicas en el corto plazo sea sostenible y consistente con sus objetivos de largo plazo como son invertir en educación, salud y atención infantil, con vista a un mayor desarrollo humano y preservar la riqueza en beneficio de las futuras generaciones.

## 2. La Erosión del Patrimonio del SPNF

La crisis económica y financiera, sino de la segunda década de los noventa del siglo pasado, desemboca en el ataque especulativo de la moneda nacional de finales de 1999 que no tiene precedentes en la historia reciente del País. Eventualmente, la percepción de insolvencia del sector público<sup>54</sup> habría desatado ese ataque que concluyó con la adopción de un nuevo régimen monetario y cambiario. En efecto, un bosquejo del balance consolidado del sector público (parcial) elaborado en diciembre de 1999<sup>55</sup>, daba cuenta de una deteriorada situación patrimonial del sector público que delataba que la política fiscal no era sostenible en el largo plazo.

51 En Ecuador, la práctica común en los procesos de presupuestación y programación macroeconómica (firmados o no firmados en el marco de programas Stand-by con el FMI) es fijar metas sobre indicadores fiscales que no dan cuenta de la discrecionalidad del hacedor de las finanzas públicas. En efecto, las variaciones de indicadores como el resultado global, el resultado primario, el resultado doméstico, el ahorro público, las necesidades de financiamiento del sector, entre otros, se producen básicamente por dos tipos de variaciones: las que tienen su origen en la acción discrecional de las autoridades fiscales (del género, incrementos de la tasa impositiva, la progresividad del sistema tributario o incremento en el nivel del precio de los combustibles) y aquellas provocadas ya sea por el contexto macroeconómico (como puede ser la tasa de inflación, la devaluación u otros) o ya sea por factores cíclicos (como es la posición de la economía dentro del ciclo económico). Las metas sobre los indicadores fiscales se fijan, en general, sin introducir márgenes de ajuste en función del segundo tipo de variaciones, lo que en la práctica redundaba en estrés e improvisación de las finanzas públicas sobre todo cuando ocurren choques externos en la economía. Para una exploración sobre indicadores discrecionales en la economía Ecuatoriana, ver: Valle (abril, 1998); este estudio estaría siendo actualizado por su autora en el BCE.

52 Medido como la diferencia entre el monto de recursos que el País debería invertir para alcanzar niveles aceptables de sus indicadores sociales y el que se históricamente se invierte. Ver el Capítulo 4 de este estudio.

53 Medido como los recursos que el País debe invertir a fin de satisfacer la demanda de la población. Ver: Varela (septiembre, 2002).

54 Entendida como la percepción de la capacidad de pago del sector público de la deuda externa e interna.

55 Presentado por el BCE (Lucio-Paredes, abril, 2000, pgs. 125 y 126). El balance es parcial en la medida en que se toman en cuenta solamente los activos corrientes que pueden ser utilizados para cancelación de los pasivos. El balance es novedoso, no tan sólo porque por primera vez se discute el tema de solvencia del sector público en el Ecuador, sino que por primera vez se incorpora al balance los pasivos cuasi-fiscales como son el costo de la crisis financiera que, dada la normativa vigente, debió ser asumida por el Estado. Ese balance fue elaborado cuando aún no se habían reordenado parte de los pasivos del sector público como son los depósitos congelados de los bancos quebrados, por ejemplo, y no se había producido la devaluación del sucre con la que se instrumentó la dolarización formal en la economía.

La necesidad de incorporar el balance de largo plazo al diseño y seguimiento de las finanzas públicas ya comienza a tener eco en Ecuador e inclusive el nuevo programa con el Fondo Monetario Internacional incorporaría el seguimiento de la situación patrimonial del sector público. Así, Arteta y Samaniego (junio, 1991), presentan el primer cálculo de un balance completo del sector público financiero y no financiero. Basándose en ese estudio, el FMI, lo complementa al incorporar otros activos y pasivos al balance (FMI, nota preliminar de 2002). Easterly y Yuravlivker (mayo, 2000) ofrecen el marco conceptual del enfoque que se utiliza en ambos trabajos.

Si bien Arteta y Samaniego concluyen que el sector público luce solvente ya que su patrimonio es positivo (del orden del 83.0% del PIB de 2000), el FMI complementa de manera esencial el análisis presentando la evolución pasiva<sup>36</sup> del índice (1970=100) del patrimonio desde 1970 y proyectándolo hacia 2010. La trayectoria del índice refleja una continua erosión del patrimonio público, infiriéndose que la política fiscal aplicada en Ecuador no es sostenible.

Por otro lado, como una aproximación de la acumulación de capital humano, Arteta y Samaniego, incluyen dentro de los pasivos del balance a la deuda social (definida como la diferencia entre lo que debía gastar el Estado en educación de acuerdo a la normativa legal vigente<sup>37</sup> y lo que efectivamente se gastó). Incluyendo ése cálculo y una valoración del déficit en infraestructura, los autores estiman que el patrimonio sería considerablemente negativo del orden de 82.0% del PIB de 2000, infiriéndose igualmente que la política fiscal no es sostenible.

A fin de explorar el impacto patrimonial de diferentes opciones de manejo presupuestario, en este estudio se utilizan el Presupuesto de Operaciones del SPNF Consolidado y el Balance del Sector Público (financiero y no financiero), cuyas proyecciones hacia el 2010 en su versión pasiva (de no introducirse correctivos) se encuentran en los Anexos #3-a y #5-a, respectivamente. Las fuentes de la información correspondiente al año 2001 y la explicación detallada de los supuestos utilizados en las proyecciones de cada instrumento se encuentra en los Anexos #4 y #6, respectivamente.

El balance que se proyecta aquí se basa *in-extenso* en Arteta y Samaniego (2001) y FMI (2002). Los principales esfuerzos que se incorporan a esos trabajos son<sup>38</sup>:

- i. una cuantificación de la brecha en la provisión de servicios sociales básicos (SSB) (educación básica, salud básica y atención infantil) como *proxy* de la deuda social<sup>39</sup>,
- ii. una aproximación de la brecha de demanda de infraestructura, y
- iii. las cifras oficiales del déficit de la Seguridad Social con base a la Ley de Seguridad Social de 2001<sup>40</sup>.

<sup>36</sup> Se sugiere tomar medidas correctivas en el manejo de las finanzas públicas.

<sup>37</sup> De acuerdo al Art. 71 de la Constitución de la República, "en el Presupuesto General del Estado se asignará no menos del 30% de los ingresos totales del Gobierno Central para la educación y erradicación del analfabetismo".

<sup>38</sup> Se trata de avanzar con las proyecciones de los resultados actuariales del ISSPOL e ISSFA y del Balance de la AGD pero no se pudo obtener información oficial. En la práctica el balance debe incluirlos ya que es muy probable que en el corto plazo esos institutos comiencen a arrojar cálculos actuariales. Esto es particularmente cierto para la ISSPOL, porque la Ley que no garantiza la sostenibilidad del sistema.

<sup>39</sup> La provisión de servicios sociales básicos es una parte de todo el gasto social de las administraciones públicas, por lo que se está subestimando a la deuda social. Sin embargo, el propósito de este estudio no es la construcción del Balance, *per-se*, cuanto evaluar el impacto del manejo presupuestario en la sostenibilidad de la política fiscal mediante la identificación de una meta específica del gasto social.

<sup>40</sup> Publicada en el Suplemento del Registro Oficial #465 del 30 de noviembre de 2001.

La brecha en la provisión de SSB está calculada como la diferencia entre el monto de la inversión del Gobierno Central proyectada para 2002-2010 (a base del gasto efectuado en el pasado) y el monto de recursos que el Gobierno Central debería invertir a fin de alcanzar una meta de cobertura universal de SSB. Las estimaciones se discuten en el Capítulo 4 de este estudio<sup>61</sup> y el detalle de la metodología utilizada en los cálculos y los resultados se presentan en los Anexos #7, #10, #11 y #12 de este estudio. La intención del cálculo, además de incluir este pasivo en el balance público, es identificar un objetivo claro y una meta cuantificada de gasto y sus repercusiones en términos del capital humano. De esta forma, vinculando el presupuesto del SPNF con el balance público, se puede asesorar sobre la factibilidad de una meta de gasto que prioriza la acumulación de capital humano (Capítulo 5).

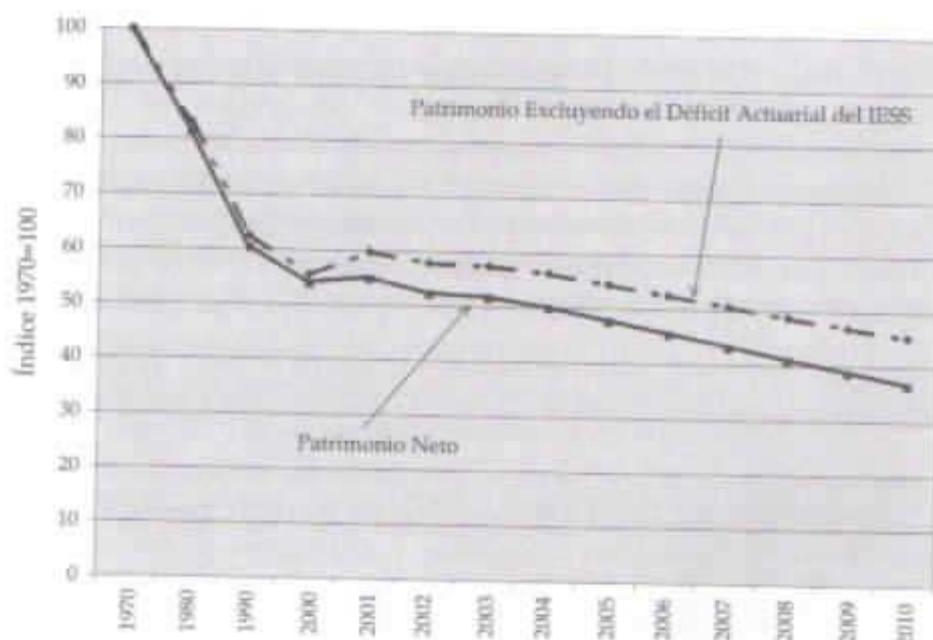
La brecha en infraestructura se calculó como la cantidad de recursos necesarios a fin de satisfacer la demanda de la población (el cálculo sólo incluye la inversión pública en telecomunicaciones, electricidad, transporte y carreteras)<sup>62</sup>.

Gráfico # 1

### ECUADOR: Patrimonio del Sector Público

(a precios del petróleo y gas de 2001)

(Escenario: Con Ley Orgánica de Responsabilidad)



Por ser "pasivas", en las proyecciones que se presentan (tanto del balance del sector público como las del presupuesto de operaciones del SPNF<sup>63</sup>):

61 Se refiere a la inversión requerida para reducir la brecha de la provisión de Servicios Sociales Básicos (SSB), tal como se los clasifican a partir de la Iniciativa 20/20 del sistema de las Naciones Unidas.

62 Para los detalles del cálculo y la metodología, ver la estimación realizada por Varela (septiembre, 2002). Un cálculo más completo deberá incluir el cálculo de demanda de agua y saneamiento.

63 Las proyecciones, 2001-2010 de las operaciones del SPNF y del balance del sector público bajo este escenario se presentan en los Anexos #3-a y #5-a, respectivamente. Las magnitudes de las proyecciones son altamente dependientes de los precios del crudo utilizado en los ejercicios mas no la tendencia ni el sentido de las conclusiones. En el Anexo #15 se presentan los gráficos de los indicadores del escenario pasivo (con la Ley Orgánica de Responsabilidad) bajo diferentes precios del crudo.

- > se asume que la gestión pública se rige a la normativa legal vigente (específicamente, se asume que el manejo presupuestario responde a lo que dicta la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal<sup>64</sup> y que el IESS se rige por la Ley de 2001),
- > se asume que parte del recurso no renovable (la venta de crudo pesado) se destina a nutrir activos (fondo de Estabilización Petrolera, Catástrofes y Contingencias) y a cancelar pasivos (recompra de deuda externa y pago de deuda interna),
- > no se incorpora una meta específica de la política de gasto en capital humano e infraestructura (*i.e.*, se asume que la inversión en SSB e infraestructura se incrementa en un 3.5% real, tope que fija la Ley Orgánica de Responsabilidad),
- > el cálculo del déficit de la Seguridad Social que se presenta se basa en la Ley de 2001 (comprende la deuda del Estado, la obligación del Estado del 40% y el déficit actuarial), y
- > no se presupuesta fondo de contingencia alguno, además de los establecidos en la Ley Orgánica de Responsabilidad.

El gráfico del índice de patrimonio, 1970=100<sup>65</sup>, corrobora la continua erosión del patrimonio del sector público desde 1970 hacia el año 2010 de perseverarse en la actual gestión de las finanzas públicas, por lo que se infiere que la política fiscal no es sostenible.

Esto, a pesar de que, al incluir los parámetros de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal aprobada por el Congreso Nacional, el escenario pasivo (escenario base de este estudio con respecto del cual se evalúan el resto de escenarios) asume que a partir de 2003:

- > el gasto primario del gobierno no debe incrementarse en más de un 3.5% en términos reales (3.5 puntos porcentuales por encima de la tasa de variación del deflactor implícito del PIB),
- > el déficit no petrolero (ingresos totales menos ingresos por exportaciones petroleras menos gastos totales) debe irse reduciendo anualmente en 0.2% del PIB hasta llegar a ser igual a cero,
- > a partir del enero de 2003 el saldo de la deuda pública total como porcentaje del PIB (externa, interna y del Estado con el IESS) debe disminuir como mínimo en 16 puntos porcentuales cada cuatrienio (período gubernamental) hasta no representar más del 40% del PIB,
- > el 70% los recursos provenientes de la venta de crudos pesados deben destinarse a la reducción deuda (interna, incluida la del IESS, y externa)<sup>66</sup>,

<sup>64</sup> Ver los Anexos #4 y #6 en el que se ofrece un detalle de los supuestos utilizados en las proyecciones. Varios de esos supuestos provienen de esta Ley y de su Ley Reformatoria.

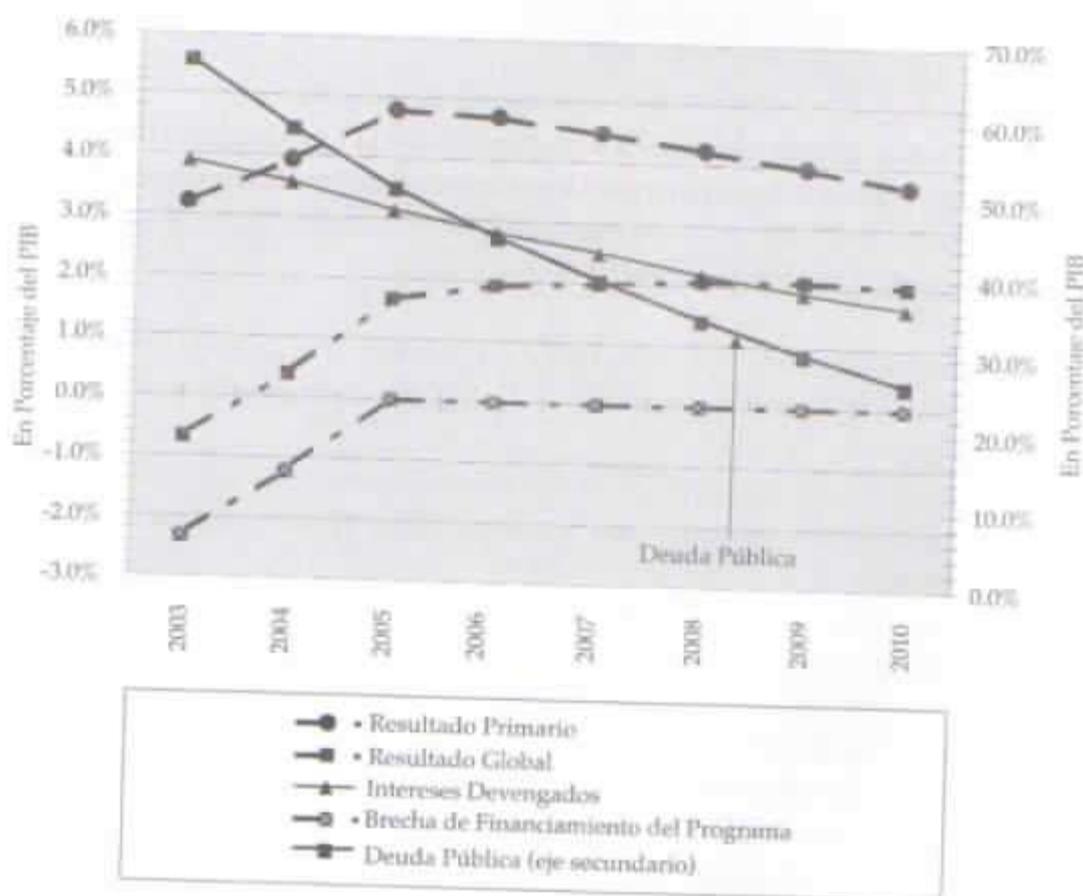
<sup>65</sup> Como en FMI (2002) este estudio presenta el análisis de la evolución patrimonial en términos de índices por considerarse que lo relevante son las tendencias y no las cifras *per se*. En efecto, llegar a una perfecta construcción del Balance completo puede ser una tarea imposible al haber activos y pasivos de difícil cuantificación.

<sup>66</sup> En la Ley no se especifican los porcentajes del Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP) para cada tipo de deuda por lo que, a no ser de que se indique lo contrario, aquí los diferentes escenarios asumen que del 70% de la venta de crudos pesados, 60% se destinan a la recompra de deuda externa (de bonos globales 2012 y 2030, cuyo descuento a la fecha es de 30 y de 50 puntos, respectivamente) y el 40% restante a la amortización de la deuda que mantiene el Estado con el IESS. Se ha asumido que en lugar de simplemente amortizar deuda, el fisco recompra deuda para beneficiarse del descuento del mercado y se ha asumido que recompra los Bonos Globales porque es la deuda pública más costosa.

- > el 20% de los recursos provenientes de la venta de crudos pesados (hasta alcanzar el monto de un 2.5% del PIB) deben destinarse a nutrir el Fondo de Estabilización Petrolera, Emergencias y Catástrofes (el destino de los recursos que superen al 2.5% no está claramente definido por la Ley por lo que aquí se asume que entran a la programación presupuestaria)<sup>67</sup>,
- > el 10% de los recursos provenientes de la venta de crudos pesados deben destinarse a financiar gasto de educación, salud y promover el desarrollo humano, y entran en la programación presupuestaria,
- > de conformidad con la Ley Reformatoria se asume que todos los recursos que se liberen del pago de la deuda pública o superávit fiscales, se someten a la programación presupuestaria.

Gráfico # 2  
**ECUADOR: Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilidad y Transparencia Fiscal**

(Indicadores Bajo el Escenario: con Ley Orgánica de Responsabilidad)



Metas, éstas, consistentes con el objetivo de no seguir deteriorando la situación patrimonial del sector público ya que se propone:

67 En el escenario pasivo se asume, por tanto, que el 90% de los recursos fiscales provenientes de la venta de crudo pesado no entran a la programación presupuestaria; el 70% se registra como entrada de financiamiento y el 20% se registra directamente como un activo en el Balance. Al así hacerlo, los ingresos petroleros, el resultado global y el resultado primario proyectados de 2003 en adelante no son comparables con la serie 1983-2002, ya que en esta última los ingresos incluyen a los ingresos provenientes de la venta de crudo pesado y ligero.

- > ir reduciendo los pasivos,
- > utilizar los ingresos provenientes de una parte de los recursos no-renovables para cancelar pasivos, y
- > procurar una cierta estabilidad a las finanzas públicas con la creación del Fondo de Estabilización Petrolera, Emergencias y Catástrofes,

Tal como puede verse a través del Balance, el deterioro patrimonial se debería a prácticas arraigadas que se supone se mantienen hacia 2010, que se resumen a continuación:

- i. se "consumen" los recursos como el petróleo (el crudo no pesado),
- ii. no existe una política de gasto con metas claras y cuantificadas y, al parecer, lo que se invierte presenta serios problemas de eficiencia en la asignación y utilización de recursos (no se plantea el objetivo de invertir en las magnitudes que se requiere para cerrar la brecha que existe en la provisión de servicios sociales básicos e infraestructura, por ejemplo),
- iii. no se prevé una solución al déficit actuarial del Seguro General de Pensiones,
- iv. no se avizoran soluciones inmediatas en el contexto internacional a la problemática de la deuda externa de los países de ingresos medios como Ecuador, por lo que no se puede asumir que el nivel de endeudamiento pueda reducirse de otra forma que no sea a través de procesos de recompra de deuda con recursos propios.

El impacto patrimonial, presentado en esta sección, está subestimado en la medida en que no considera el efecto perverso que tienen esas malas prácticas en la productividad en general y, en particular, en la productividad del capital humano. En efecto, es ampliamente conocido que brechas en la entrega de los SSB, redundan en reducción de productividad de la población, disminución de la producción, disminución de los ingresos y la consiguiente disminución en el bienestar, rompiéndose así con el círculo virtuoso que la inversión en capital humano ejerce sobre la economía<sup>68</sup>.

Se concluye que el Ecuador tiene la responsabilidad con las futuras generaciones de revertir tendencias pasadas y acometer en un manejo de sus finanzas públicas sostenible que permita, si no la reposición, por lo menos no deteriorar la riqueza pública y el desarrollo humano como objetivos de política. Temas que se abordan en los capítulos siguientes.

<sup>68</sup> Constataciones empíricas ampliamente relatadas de los modelos de crecimiento endógeno. Para una síntesis de la literatura sobre los impactos de crecimiento endógeno y resultados empíricos, ver Barro y Sala-i-Martin, 1995. Para un ejercicio empírico sobre los beneficios que el gasto social tendría en la productividad y crecimiento en Ecuador, ver: Fierro-Renoy (agosto, 1996).



# La Acumulación de Capital Humano, Objetivo Residual de la Política de Gasto Público en Ecuador

# 3

Mariana Naranjo Bonilla\*

La emergencia social que experimenta la mayoría de la población Ecuatoriana (69% de pobres en el campo en 2001), exige el replanteamiento de la prioridad fiscal de la inversión en capital humano (entendida como la participación porcentual del gasto social en el gasto público total) y la prioridad macroeconómica de ese gasto (entendida como la participación porcentual del gasto social en el PIB), como parte de la política de Estado con miras a lograr un mayor desarrollo humano en Ecuador.

Dado el panorama de la gestión de las finanzas públicas Ecuatorianas y de la situación de frágil sostenibilidad de la política fiscal descrito en el Capítulo precedente resulta claro que esa afirmación puede empantanarse y quedarse al nivel de la discursiva política, como ha sucedido con el tema de la asignación del 30% de los ingresos corrientes del Gobierno Central para la educación, previsto en la Constitución de la República<sup>69</sup>.

Para que aquello no ocurra resulta imperativo que en Ecuador se adopte una "meta explícita" de gasto social factible y cuantificada (ver el Capítulo 6 de este estudio); que paralelamente se introduzcan cambios en la modalidad de entrega de dichos servicios, como herramienta para el mejoramiento de la calidad de la entrega, y que se instrumente un sistema de seguimiento y evaluación de los resultados alcanzados, monitoreado a través de los indicadores sociales; a partir de cuyo sistema el hacedor de política rinda cuentas. El éxito de esta estrategia parecería estar en comprometer a la sociedad civil para que, conjuntamente con los gobiernos de turno, se orienten las intervenciones en esa dirección, independientemente de la situación fiscal y macroeconómica del País.

\* En este Capítulo y en el siguiente se reporta la edición de (Naranjo 2002) trabajo este último, realizado bajo la coordinación de la Dra. Virginia Fierro -Renoy quien orientó el objetivo y el sentido del mismo.

<sup>69</sup> De hecho, insistir en el 30% del Presupuesto para la educación, cuando en 2002 el Gobierno Central habría asignado aproximadamente un 14% como porcentaje del gasto total, resulta ocioso en términos de la viabilidad de que aquello ocurra en un corto o mediano plazo. En efecto, como se verá más adelante, una meta de cobertura universal elevaría al gasto del Gobierno Central en SSB en el año 2010 a un 24% del gasto total del SPNF. Asumiendo que el gasto del Gobierno Central (base devengado) a futuro sigue representando un 77.2% del gasto total del SPNF (i.e., se mantiene en el promedio registrado durante 1996-2001), el gasto total en SSB del Gobierno Central requerido por la cobertura universal alcanzaría un 30% del gasto total del Gobierno Central (el gasto en educación básica del Gobierno Central representaría un 15% del gasto total del Gobierno Central). Nótese que la meta de cobertura universal de los SSB, de por sí, exigiría una gran decisión política acompañada de una explícita voluntad de apoyo por parte de la sociedad civil.

Como se discute en este Capítulo, la acumulación de capital humano aparece como un objetivo residual de la política fiscal, en la medida en que la prioridad del gasto social desciende desde 1972 y en que los indicadores de salud, educación y atención infantil -si bien registran progresos considerables en los años setenta-, los avances son mas bien moderados en los años ochenta y se constatan signos de deterioro en los noventa. Al momento, las brechas en la asignación de recursos para las inversiones en capital humano son importantes, la calidad de la entrega es poco satisfactoria y la exclusión de los servicios sociales básicos es extendida, por ello aquí se propone que la meta de inversión en capital humano sea la cobertura universal en la provisión de los servicios sociales básicos (educación básica, salud básica y atención infantil). Como se demuestra en el Capítulo 5 de este estudio, esta meta es la que se revela factible en Ecuador que al momento vive un contexto de frágil sostenibilidad fiscal y bajo desarrollo humano.

Vale recordar que más de siete millones de ecuatorianos sobrevive con aproximadamente 1,2 dólares diarios, de los cuales, cerca de la mitad viven en condiciones de extrema pobreza (con 60 centavos de dólar diarios<sup>70</sup>); 5 de cada 100 niños muere antes de cumplir 5 años; el 44% de jóvenes en edad de ciclo básico no tienen acceso a este nivel de instrucción y la infraestructura de la mayoría de los planteles educativos fiscales es inadecuada (98 de cada 100 escuelas unidocentes no disponen de alcantarillado, sus instalaciones están en mal estado, no tienen recursos didácticos, además de otras limitantes para su funcionamiento). Cerca de un millón de niños pobres entre 0 y 5 años se encuentran desprotegidos de atención de sus necesidades materiales, afectivas e intelectivas básicas para su desarrollo.

Los principales indicadores relacionados con los logros en educación y salud y el financiamiento para dichos sectores, ubican a Ecuador como un país de desarrollo humano medio, con bajos niveles de gasto (por debajo al promedio de la región)<sup>71</sup> y con coberturas insuficientes para satisfacer las demandas de la población. Paralelamente, se observa una ampliación de las brechas en la provisión de servicios sociales básicos<sup>72</sup> *vis-à-vis* de la meta de cobertura universal asumida por el Gobierno Ecuatoriano en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995). Así, por ejemplo:

- > de cada diez ecuatorianos, siete no tienen acceso a servicios de atención primaria de salud (*i.e.*, 8'062.992 de ecuatorianos no tienen acceso a estos servicios),
- > el 81% de niños (as), adolescentes y mujeres pobres no tienen acceso a servicios de atención preventiva de salud (*i.e.*, 4'883.275 de personas no tienen acceso a estos servicios),
- > aproximadamente 500.000 ecuatorianos que requieren de atención hospitalaria anualmente, no tienen acceso a estos servicios de salud. En las zonas rurales muchas veces la ausencia de estos servicios son mortales,
- > 50% de los niños menores de 5 años sufren de desnutrición.

70 El ingreso promedio per-cápita en 2001 fue de 1422 dólares (Información Estadística Mensual, 2001); el de los pobres fue de 418 dólares (según el SISE (2001), los siete primeros deciles de ingreso per-cápita se apropian del 29,4% del ingreso total); mientras que el de los más pobres (los cinco primeros deciles de ingreso) fue de 218 dólares (este grupo se apropiaría apenas del 15,3% del ingreso total).

71 Gamuza, *et. al.*, (1999, pgs. 23 y 25).

72 Siguiendo la clasificación de UNICEF - Ecuador de SSB. Ver el Anexo #7 para el detalle de las coberturas del gasto utilizadas en las estimaciones de este estudio.

Por otro lado, dentro de los problemas centrales del proceso de implementación de políticas para los SSB, asociados principalmente al manejo de los recursos en Ecuador se pueden enumerar los siguientes:

- > ausencia de metas claras y cuantificables sobre los objetivos de la política,
- > ausencia de criterios técnicos para la definición de prioridades de inversión en la programación presupuestaria,
- > inequidad distributiva e ineficiencia microeconómica en la entrega de los servicios sociales básicos,
- > no existen procedimientos operativos satisfactorios para el seguimiento y evaluación de los resultados de dichas inversiones, e
- > incertidumbre en la ejecución presupuestaria (no se prevén situaciones exógenas que alteran la disponibilidad de recursos por parte del Gobierno Central).

Así, las decisiones en este ámbito se adoptan sin el fundamento empírico y analítico necesario y sin contar con el respaldo político efectivo que su ejecución demanda.

Varios trabajos han demostrado que la inversión en capital humano tiene efectos altamente redistributivos. Su impacto sobre el desarrollo humano y el crecimiento económico son, por otro lado, indiscutibles. Desde el punto de vista de equidad y reducción de la pobreza se ha comprobado, además, que los SSB benefician especialmente a la población de menores ingresos, magnificándose así las bondades redistributivas de la inversión en capital humano. De hecho, se ha calculado que las inversiones en SSB, generan retornos superiores al costo de oportunidad de inversiones en capital físico. No obstante lo anotado, la insuficiencia de recursos para estas inversiones es una constante.

A partir de las consideraciones anteriores, en este Capítulo se presenta la trayectoria del gasto social del Gobierno Central (entendido como los gastos en el sector educación, sector salud y atención infantil) y la del gasto del Gobierno Central en SSB (entendido como los gastos en educación básica, salud básica y atención infantil) (sección 1) y se identifican los principales problemas de cobertura y calidad de entrega de éstos últimos (sección 2). En una última sección, la sección 3, se presenta la situación actual de las coberturas y de los recursos asignados por el Gobierno Central para los SSB.

## 1. Evolución del Gasto Social y Aproximación a Impactos en el Capital Humano, 1970-2002

Con el propósito de inferir la prioridad que ha dado la política pública a la inversión en capital humano en Ecuador, a continuación se discute la trayectoria del gasto social y del gasto en SSB en los últimos treinta años<sup>73</sup>.

<sup>73</sup> A pesar de las gestiones realizadas en el Banco Central, lamentablemente no fue posible obtener una actualización de la única serie larga y consistente del gasto social total de las administraciones públicas, (APU), que existe en Ecuador y publicada en Fierro - Renoy (marzo (a) y abril (b) 1997), ya que esa es la cobertura pertinente que deberá considerar la política fiscal porque además del Gobierno Central se incluye a la Seguridad Social y a los Gobiernos Locales.

Dada la falta de disponibilidad de series del gasto social total y del gasto en SSB consolidado de las APU (Gobiernos Central, Locales y Seguridad Social) más actualizadas, lo suficientemente largas y consistentes, para los propósitos de este estudio se optó por limitar la cobertura del análisis y de las estimaciones, únicamente al Gobierno Central. Así, tanto en este Capítulo como en el siguiente, cuando se haga referencia al gasto social se estará haciendo referencia al gasto total en educación, en salud y en atención infantil del Gobierno Central, exclusivamente.

De igual manera, cuando se haga referencia al gasto en SSB, se estará haciendo referencia únicamente al gasto en educación básica, en salud básica y en atención infantil básica del Gobierno Central. Para el detalle de lo que comprende el gasto en educación básica, el gasto en salud básica y el gasto en atención infantil, ver el Anexo #7 en el que se presenta en forma pormenorizada la metodología utilizada en las estimaciones, las fuentes estadísticas utilizadas y la cobertura de las mismas<sup>74</sup>.

A pesar de que a primera vista lo anterior puede parecer una deficiencia de cobertura del estudio, el alcance de las estimaciones tiene validez por cuanto en lo que se refiere a educación, los gastos del Gobierno Central históricamente han representado un 90% del gasto total de las APU. Así mismo, en cuanto al sector de la salud, es reconocido el hecho de que el IESS no ofrece servicios de salud básica (preventiva, primaria y hospitalaria de primer nivel o baja complejidad) y que más bien centra su gestión en atención hospitalaria de alta complejidad (segundo y tercer nivel); por consiguiente, el gasto del Gobierno Central en salud representaría la *cuasi* totalidad del gasto público en salud básica.

### 1.1 Trayectoria Histórica del Gasto del Gobierno Central en SSB

En el Gráfico #3, se puede observar la tendencia registrada por el gasto en SSB en los últimos 30 años cuando, en promedio, el Gobierno Central destinó anualmente alrededor de un 2,4% del PIB, para la provisión de estos servicios<sup>75</sup>. Aunque los recursos fiscales que se destinan a lo social son insuficientes para cubrir las demandas de atención, su participación porcentual en el presupuesto de operaciones del Gobierno Central es, sin embargo, elevada (en promedio durante el período 1972-2002, el gasto social anual habría representado<sup>76</sup> alrededor de un 24% de los gastos totales del Gobierno Central).

Si bien de la información estadística registrada no se puede ver con precisión que el recorte en el gasto social haya sido utilizado como una variable del ajuste fiscal, lo que sí está claro es que la participación del gasto social en el gasto total del Gobierno Central como tendencia, ha disminuido.

En efecto, del comportamiento del gasto social durante los últimos 30 años se traduce una disminución del volumen de recursos destinados a estas actividades

74 Las series se obtuvieron de varios números de la Información Estadística Mensual del BCE; la información más reciente, en cambio, se obtuvo de las pro formas presupuestarias del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y de las entidades respectivas como son el Ministerio de Salud Pública (MSP), Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y el Ministerio de Bienestar Social (MBS, y dentro de éste, de las unidades ejecutoras de los proyectos considerados).

75 El gasto en SSB del Gobierno Central, representa un 52% del gasto total en educación, salud y atención infantil del Gobierno Central.

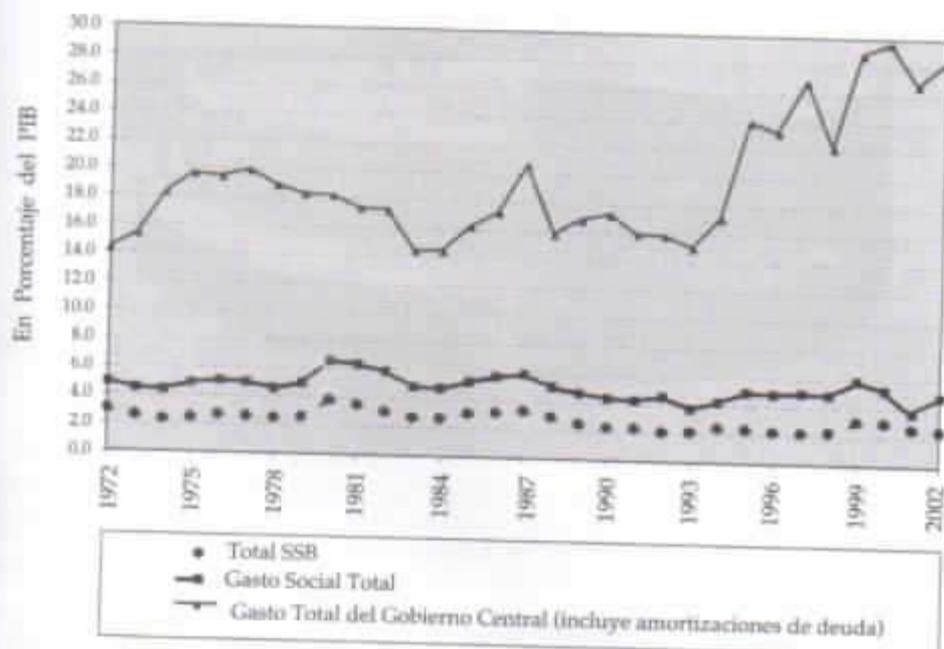
76 El Gasto Social entendido como los gastos invertidos por el Gobierno Central en el total de los sectores Educación, Salud y Atención Infantil.

(Gráfico #3); de una participación promedio anual de 5,5% del PIB registrada durante los años 80, pasó a 4,7% en los 90 y a un 4,2% del PIB como promedio en lo que va de la presente década. En algunos años la contracción del gasto social se produce a pesar del relajamiento de la posición fiscal e, inclusive, de crecimiento en el PIB.

Esta tendencia restrictiva del gasto en SSB sugiere que, si se pretende garantizar las metas de cobertura universal, se debe dar prioridad fiscal a la inversión en SSB en el contexto de una política fiscal sostenible, independientemente del comportamiento macroeconómico.

Gráfico # 3

ECUADOR: Evolución del Gasto en Servicios Sociales Básicos, del Gasto Social Total y del Gasto Total del Gobierno Central, 1972 - 2002



Fuente: Banco Central del Ecuador, Información Estadística Mensual Varios Números y Cálculos del Estudio

Al examinar las asignaciones presupuestarias de los tres componentes del gasto en SSB, se encuentra que a educación se asigna más del doble de lo que se destina a los servicios de salud y a atención infantil. Durante los noventa la educación básica recibió anualmente alrededor de un 1,2% del PIB, mientras que salud básica y atención infantil alrededor de un 0,55%, respectivamente. En los tres casos (la asignación asciende a un 2,3% del PIB), éstos fueron insuficientes para satisfacer las demandas de dichos servicios.

Al comparar las asignaciones Ecuatorianas con el promedio latinoamericano, el esfuerzo es claramente insuficiente. En promedio, los países latinoamericanos destinaron un 3,9% del PIB a educación y un 2,9% a salud<sup>77</sup>; mientras que en Ecuador - en promedio durante la década de los noventa -, el Gobierno Central destinó anualmente

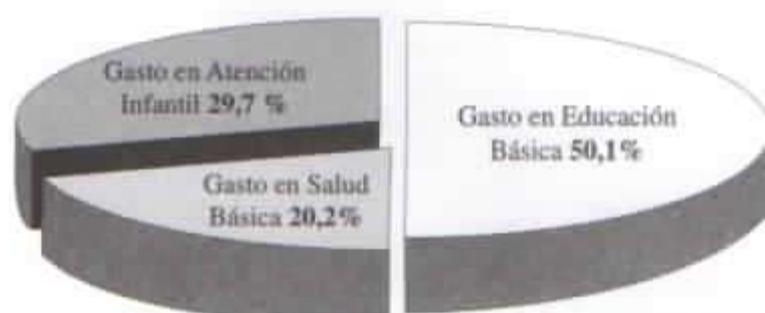
<sup>77</sup> El Gobierno Central destinó anualmente al total del sector educación un 3,1% del PIB y al total del sector salud un 1% del PIB (en promedio durante la década de los noventa).

te al total del sector educación, un 3,1% del PIB y al total del sector salud, un 1% del PIB. La diferencia en la asignación de recursos es mayor aún si se la compara con los promedios asignados por los países desarrollados. En efecto, en los países de la OCDE el gasto público en educación y salud representaron en promedio un 5.1% y un 6.4% del PIB, respectivamente, en la década de los años noventa (PNUD - CEPAL - UNICEF, 1999).

La participación de cada uno de los tres sectores en el gasto total de SSB se ilustra a continuación para años recientes:

Gráfico # 4

**ECUADOR: Participación Sectorial en el Gasto Total en SSB del Gobierno Central, 2000 - 2002**



Fuentes: Banco Central del Ecuador, Información Estadística Mensual No. 1831. Estimaciones de este estudio y Badillo Daniel, "Características de la Pro forma Presupuestaria y del Gasto Social para 2001", UNICEF, Ecuador, 2000.

El papel desempeñado históricamente por el Estado en el financiamiento de la provisión de los servicios sociales básicos ha sido fundamental. Esta característica, sin embargo, le ha otorgado un alto grado de vulnerabilidad al financiamiento de las inversiones en SSB, pues éste se ha visto afectado por la coyuntura económica, en virtud de las crisis recurrentes experimentadas por la economía Ecuatoriana durante los últimos veinte años.

En los países en desarrollo como Ecuador, que registran problemas serios de sostenibilidad fiscal e inestabilidad macroeconómica, el financiamiento de las inversiones en este sector es altamente vulnerable. En Ecuador, efectivamente, la práctica recurrente de mejorar la posición fiscal vía reducción de la inversión pública y recortes en el gasto social es ampliamente reconocida<sup>78</sup>.

Un análisis comparativo reciente<sup>79</sup>, respecto a la *prioridad macroeconómica y fiscal* de la inversión social en América Latina, ubica a Ecuador entre los países de menor prioridad macroeconómica (por debajo del promedio regional). De cada dólar del producto interno bruto, en 1997 Ecuador destinó a la inversión social apenas 8 centa-

78 Ver por ejemplo la "Agenda Social Ecuador 1997-2007" de la Secretaría Técnica del Frente Social (1997).

79 Badillo (julio, 2001).

vos, en tanto que el promedio latinoamericano habría destinado 12,4 centavos. Por su parte, la prioridad fiscal de la inversión social en Ecuador, ubica al País en la penúltima posición de la región, apenas 30 centavos de cada dólar de gasto público es destinado a la inversión social, mientras que el promedio latinoamericano sería de casi 50 centavos<sup>80</sup>.

Gráfico # 5

**ECUADOR: Participación del Gasto en SSB, en el Gasto Social Total del Gobierno Central, 2000 - 2002**



Fuentes: Banco Central del Ecuador, Información Estadística Mensual No. 1831. Estimaciones de este estudio y Badillo Daniel, "Características de la Pro forma Presupuestaria y del Gasto Social para 2001", UNICEF, Ecuador, 2000.

Como se verá más adelante, lo anterior no sólo que refleja la baja prioridad que asignan los Gobiernos Ecuatorianos a la inversión social, con relación a los demás países de América Latina, sino que explica las importantes brechas que, en términos de bienestar, se han generado y acumulado históricamente.

De ahí la importancia de que los gobiernos asuman la prioridad macroeconómica y fiscal de la inversión social, como instrumento indiscutible para el mejoramiento del bienestar de la población y su aporte a la productividad y el crecimiento económico nacional. Así, en este y en el próximo Capítulo se proporcionan los fundamentos empíricos para la determinación de dichas prioridades en la programación macroeconómica y fiscal, en el corto, mediano y largo plazo.

## 1.2 Trayectoria Histórica del Gasto en Educación Básica

Como se desprende del Gráfico #6, durante los últimos treinta años se ha invertido en educación básica un promedio anual de un 1.5% del PIB. No obstante su magnitud, cabe advertir que uno de los problemas centrales del financiamiento de la educación básica ha sido la insuficiencia de los recursos y su excesiva dependencia de los fondos estatales. El Gobierno Central financia en casi su totalidad los recursos invertidos (alrededor del 89%) en los tres niveles de instrucción (pre-primaria, primaria y ciclo básico que comprenden los 10 años de educación básica).

La tendencia del gasto público para educación básica, registrado durante las tres últimas décadas, revela un comportamiento procíclico y una estrecha asociación entre niveles de gasto, tendencias en los indicadores educativos y procesos de reforma del sector<sup>81</sup>.

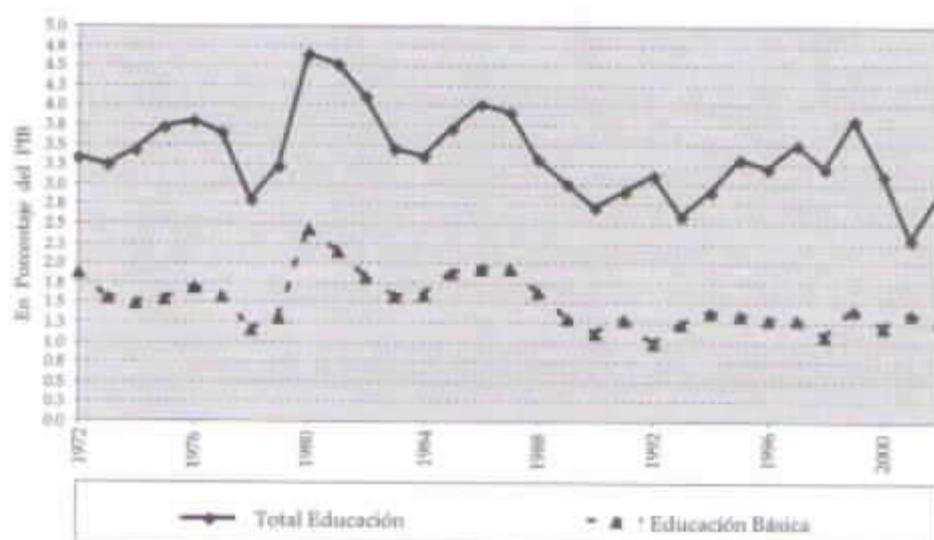
Así, el significativo progreso en los indicadores de educación de los años 70, está directamente asociado con la expansión del gasto público y el auge del modelo educativo de los años setenta. El drástico descenso del gasto en los 80 coincide con la fase de crisis económica y restricción fiscal, durante la cual el ritmo de progreso de los indicadores de educación se desaceleró y el agotamiento del modelo de expansión de la cobertura del sistema educativo mostró sus primeros síntomas. En los años 90, el comportamiento del gasto mantiene su tendencia decreciente al igual que el ritmo de progreso de los indicadores.

Los siguientes indicadores ilustran lo dicho. Por un lado,

- > el analfabetismo de la población mayor de quince años se redujo, entre 1974 y 2000, de un 26% a un 9,7%;
- > el grado medio de escolaridad de la población adulta subió, entre 1974 y 2001, de 3,6 a 7,6 años;
- > la matrícula primaria aumentó su cobertura, entre 1982 y 2001, del 62% al 90,3%, mientras que la matrícula secundaria lo hizo del 29% al 57%.

Gráfico # 6

#### ECUADOR: Evolución del Gasto del Gobierno Central en Educación Básica, 1972 - 2002



Fuente: Banco Central del Ecuador. Información Estadística Mensual. Varios Números.

Pero, por otra parte, a partir de la década de los noventa se han detectado en Ecuador síntomas de una reversión de la tendencia expansiva de la matrícula primaria y secundaria que caracterizó al País desde los años setenta.

Desde inicios de la década de los noventa y en lo que va de la presente década, se han deteriorado los coeficientes de atención a la demanda y cobertura de niños y jóvenes en edad de estudiar. Se observa, incluso, una reversión de la tendencia al crecimiento de la cobertura del sistema educativo que Ecuador vivió desde la década de los setenta. Así, por ejemplo,

- > los ritmos de mejoramiento de los indicadores educativos han caído y las tasas promedio de crecimiento se han vuelto incluso negativas,
- > el analfabetismo se redujo al 0,2% por año (9,7% de analfabetismo para 2000),
- > el ritmo de incremento del grado medio de escolaridad cayó al 0,1% (7.6 años en 1999),
- > descendió el crecimiento de la tasa neta de matrícula en los tres niveles,
- > uno de cada tres niños no llega a completar los seis años de educación primaria,
- > uno de cada cinco niños abandona la escuela en cuarto grado,
- > nueve de cada diez niños del sector rural no cursan la educación secundaria<sup>62</sup>, (datos a 1999),
- > uno de cada diez niños repite el primer grado, (datos a 1999),
- > la tasa de crecimiento del número de planteles fiscales bajó desde un 2,83% promedio anual registrado en los años ochenta, a apenas un 0,12% en los noventa y en el número de maestros la tendencia es similar<sup>63</sup>,
- > la relación alumnos por profesor en la educación primaria para el año lectivo 1999-2000 en planteles privados, fue de 17 y en planteles públicos, 25,6<sup>64</sup>.

Finalmente, en lo que va del presente siglo a pesar del repunte en el gasto asignado a la educación básica, aún no hay evidencia registrada de los logros en términos de indicadores de resultado de dichas inversiones.

Las tendencias de largo plazo del gasto en educación básica, reflejan la ausencia de estrategias y políticas de gasto. En la práctica, no se prioriza el gasto en educación pre-primaria y primaria como recomienda la teoría económica; las asignaciones efectivas contradicen las intenciones discursivas de las administraciones de turno y los recortes (o aumentos) del presupuesto para la educación se efectúa sin considerar las necesidades reales o la rentabilidad sectorial del gasto por niveles de instrucción.

La dependencia fiscal del sector educativo es quizá la más elevada del sector público; situación que se torna particularmente crítica en el proceso de ejecución presupuestaria en épocas de ajuste fiscal, cuando se aplican recortes de gasto.

Las tendencias recientes de la participación del gasto en educación básica en el presupuesto total de la educación del Gobierno Central se ilustran a continuación (Gráficos #7 y #8):

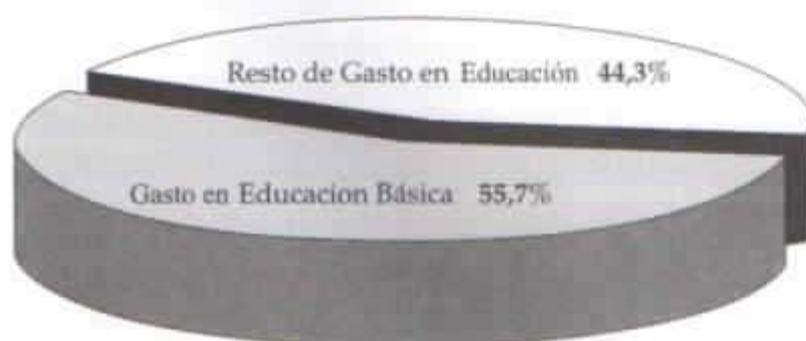
<sup>62</sup> Según el equipo técnico del "Contrato Social por la Educación" (El Comercio, noviembre, 2002).

<sup>63</sup> Paladines (1998).

<sup>64</sup> Según el equipo técnico del "Contrato Social por la Educación", la relación alumnos por profesor en el nivel secundario para el mismo año lectivo fue de 9.6 en los planteles privados y 12.3 en los públicos (El Comercio, noviembre, 2002).

Gráfico # 7

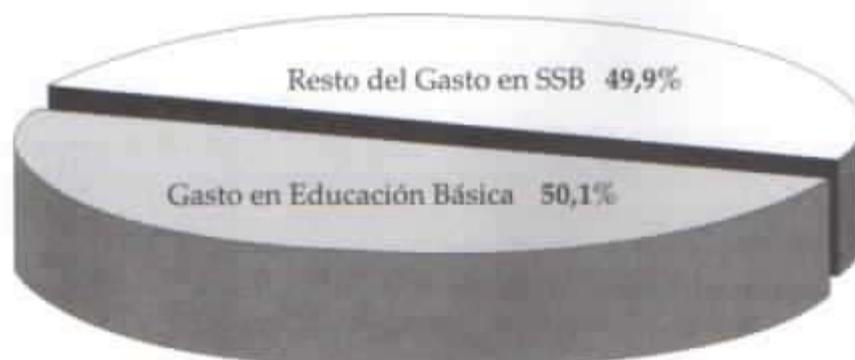
**ECUADOR: Participación del Gasto en Educación Básica en el Gasto Total en Educación del Gobierno Central, 2000 - 2002**



Fuente: Banco Central del Ecuador. Información Estadística Mensual, varios números, y cálculos del estudio con base a datos observados.

Gráfico # 8

**ECUADOR: Participación del Gasto en Educación Básica en el Gasto Total en SSB del Gobierno Central, 2000**



Fuente: Banco Central del Ecuador. Información Estadística Mensual, varios números, y cálculos del estudio con base a datos observados.

Gráfico # 9

ECUADOR: Participación del Gasto en Educación Básica en el  
Gasto Total en Educación del Gobierno Central,  
2000 - 2002



Fuente: Banco Central del Ecuador, Información Estadística Mensual, varios números y cálculos del estudio con base a datos observados.

### 1.3 Trayectoria Histórica del Gasto en Salud Básica

La evidencia empírica sobre las tendencias registradas en los principales indicadores de salud, en comparación con las tendencias del gasto público en salud básica, sugiere que existe una relación directa entre el cambio en el nivel del gasto y el cambio en los indicadores de salud<sup>85</sup>. Así, a mayores niveles de gasto, mayores niveles de cobertura de servicios, por ejemplo. No obstante lo anterior, durante los últimos 30 años, las asignaciones para salud básica en Ecuador están marcadas por una tendencia decreciente. En efecto, aunque con ciertos repuntes, la tendencia de largo plazo ha sido, asignar cada vez menos recursos públicos para la salud básica (ver el Gráfico #10).

- En los años **setenta** se registró una mejoría relativa en los indicadores de infraestructura sanitaria, cobertura de atención y de resultado en la salud de la población; situación que, en parte, obedeció a la expansión del gasto en salud experimentada en aquellos años. Como se observa en el Gráfico #10, de un 0,4% del PIB registrado en 1973, el gasto en salud básica pasó a registrar un 0,7% del PIB en 1979. El gasto per-cápita en este período registró un promedio anual de 31 dólares y su comportamiento fue creciente durante la década.
- En los años **ochenta**, el gasto anual en salud básica se mantuvo en promedio en alrededor de un 0,7% del PIB durante la década. Este nivel de gasto estuvo ~~mas~~ por debajo del promedio registrado en 1990 en los países pobres (2% del PNB) y representó menos de la quinta parte del monto asignado por los países ~~ricos~~ en aquellos años (los cuales dedicaban más del 5% del PIB a gastos de ~~salud~~). Así mismo, habría sido muy inferior al registrado en los países latinoamericanos

<sup>85</sup> Véase de Naranjo (julio, 1997), revisado y actualizado a la fecha.

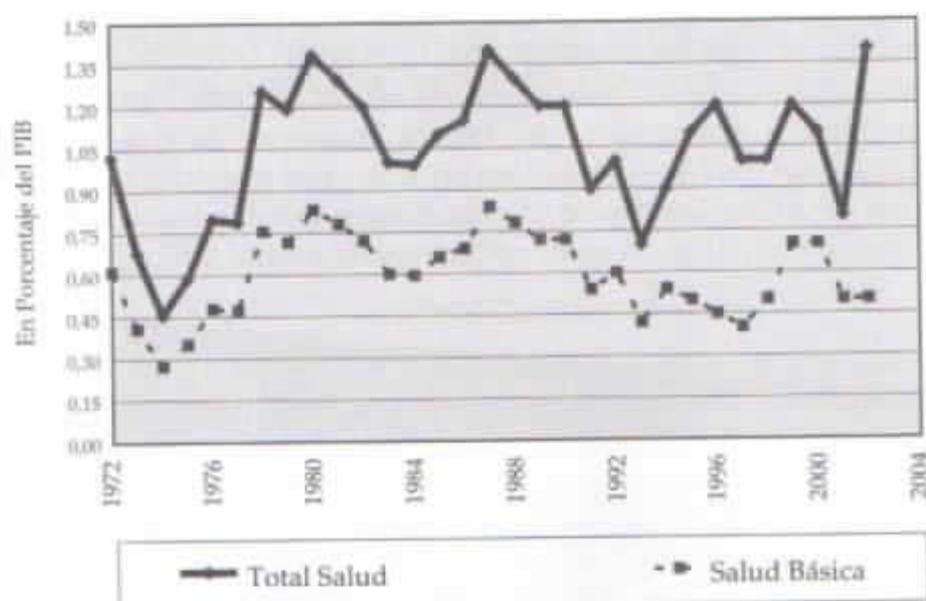
u otros países en desarrollo. El gasto público en salud de los países de ingresos bajos en 1990 fue de 2.1% como porcentaje del PIB y el de los países de ingreso medio-bajo de América Latina y El Caribe fue de 3.5%<sup>86</sup>. Esto revela el bajo nivel de recursos con que cuentan los servicios públicos de salud básica en Ecuador.

En la década de los ochenta, se habría registrado una mejoría relativa en los indicadores de infraestructura, cobertura y resultado en el estado de salud de la población. En efecto,

- > aumentó el número de establecimientos públicos sin internación,
- > se incrementaron los recursos humanos en salud,
- > continuaron descendiendo las tasas de mortalidad infantil, general y por causas prevenibles,
- > los años ganados en la esperanza de vida al nacer prosiguieron,
- > se registró un incremento significativo de las coberturas de vacunación contra enfermedades infecto-contagiosas en la infancia,
- > las tasas de desnutrición crónica disminuyeron del 51% en 1982 a 34% en 1990.

Gráfico # 10

ECUADOR: Evolución del Gasto del Gobierno Central en Salud Básica, 1972 - 2002



Fuente: Banco Central del Ecuador Información Estadística Mensual, varios números.

Situación que, si bien refleja logros en este campo, no se corresponde con lo que podría esperarse dada la expansión del gasto en salud experimentada en los setenta y al volumen de recursos invertidos en los ochenta. Esta mejoría en los in-

indicadores especialmente de infraestructura que se observa en esa década, se explica por tres factores:

- i. las importantes inversiones de los setenta y de los ochenta (que reflejan sus resultados de largo plazo),
- ii. la represión salarial experimentada en los años ochenta.- dada la importancia que tienen las remuneraciones en el total de gastos de la salud, surge la hipótesis de que, la reducción de los salarios reales y la represión en los niveles de remuneración del personal de la salud, permitieron el incremento de los recursos humanos y de la infraestructura física del sector salud en los ochenta (eso explicaría el mejoramiento transitorio en estos indicadores), y
- iii. la reducción en el nivel de categorías de gasto operativo como la adquisición de medicamentos, abastecimientos, mantenimiento de equipos, cuyos recursos se destinaron a financiar parte de los nuevos recursos humanos del sector.

El gasto per-cápita anual promedio entre 1982 y 1991 fue de 25 dólares, monto sumamente bajo comparado con el gasto per-cápita en salud a nivel internacional, el mismo que en 1990 habría sido de alrededor de 41 dólares en los países en desarrollo. El gasto per-cápita hacia 1990 en Ecuador representa uno de los más bajos en el mundo: 29 dólares, frente a un promedio Latinoamericano de 162 dólares o de los niveles de países como Chile (153 dólares), Colombia (65), Costa Rica (186), República Dominicana (59 dólares), El Salvador (58 dólares), Honduras (65 dólares) o Perú (59 dólares)<sup>87</sup>.

- c) En los años **noventa**, el gasto en salud básica tuvo un comportamiento predominantemente descendente. De un nivel de un 0,7% del PIB registrado en 1990, descendió hasta ubicarse en un 0,4% del PIB en 1997. Ese gasto no recupera su nivel inicial sino hacia finales de la década; no obstante, en promedio durante la década se invirtió anualmente un 0,5% del PIB.

Entre 1994-1996, el gasto per-cápita en salud básica de Ecuador fue de 36 dólares, nivel que está entre los más bajos de América Latina y muy por debajo del promedio regional (67 dólares); en efecto, países como Costa Rica y Brasil, habrían registrado un gasto per-cápita superior a 177 dólares<sup>88</sup>.

De otra parte, los intentos de reforma discutidos en el sector salud en la década de los noventa y los cambios introducidos a nivel regulatorio, en lo institucional, y a nivel de las asignaciones, al interior del presupuesto (descentralización financiera y reducción continua de gastos operativos de salud), generaron un panorama de incertidumbre y paralización de los servicios de salud. Esto sugiere un mayor deterioro de los servicios que a la pos-

<sup>87</sup> Solo Bolivia, Haití y Venezuela registraron niveles de gasto per-cápita inferiores al de Ecuador.

<sup>88</sup> Camuzza, *et. al.* (1999, pg. 25).

tre estarían conduciendo a un deterioro de las condiciones de salud de la población pobre, como lo reflejan los indicadores registrados en los noventa.

Consistentes con las tendencias restrictivas del gasto, entre 1990 y 1995 los indicadores de salud registraron un deterioro. Así,

- > el porcentaje de cobertura de inmunizaciones en menores de un año disminuyó del 95% al 85%,
- > el número de camas por cada diez mil habitantes bajó de 18 a 16,
- > el número de establecimientos públicos con internación bajó de 0.33 a 0.26 por cada 10.000 habitantes,
- > la tasa de mortalidad materna por cada mil nacidos vivos aumentó de 1.2 por mil a 1.3 por mil,
- > la cobertura de parto institucional bajó de 40% a 28%,
- > igual deterioro registraron las enfermedades de notificación obligatoria: el dengue clásico se incrementó de 21 a 30 por cien mil habitantes; la rabia humana pasó de 0.12 a 0.46; el tétanos neonatal pasó de 0.66 a 1.38 y el SIDA de 0.42 a 0.93 por cada cien mil habitantes,
- > en este período también se registró un ascenso de las enfermedades crónico degenerativas, y
- > de acuerdo a la Secretaría Técnica del Frente Social, 67% de los niños menores de 5 años residentes en zonas rurales sufren de desnutrición crónica; el 18% de los niños de las provincias más pobres tiene déficit de vitamina A y el 41% déficit en hierro<sup>89</sup>.

- d) En lo que va de la presente década, el gasto para la salud básica gira alrededor de un 0,6% del PIB y, si bien no hay indicadores recientes que ilustren el estado de salud de la población, la insatisfacción generalizada por la baja cobertura y la mala calidad de los servicios públicos de salud se ha manifestado elocuentemente en virtud del encarecimiento del costo de dichos servicios y la incapacidad creciente de la población para cubrir los gastos que éstos involucran. Cabe destacar el significativo repunte registrado en el presupuesto para la salud del año 2002, el cual casi se duplicó, respecto del año anterior (alcanzó un 1.4% del PIB).

No obstante persistir los problemas mencionados arriba (que afectan particularmente a niños y mujeres de los estratos más pobres de la población), es importante anotar que pese a la tendencia restrictiva de la inversión pública en salud y al deterioro de ciertos indicadores de oferta registrados en la década de los noventa, en el balance de largo plazo, los indicadores de salud de la población han mejorado durante las últimas tres décadas. Por ejemplo, la esperanza de vida al nacer entre 1960 y 2000 aumentó de 55 a 70 años, la mortalidad general se redujo desde 14,6 a 5,2 por cada 1.000 habitantes en el mismo lapso, y el número de muertes por enfermedades prevenibles disminuyó de 7% a 4%.

#### 1.4 Trayectoria Histórica del Gasto en Atención Infantil

No existe evidencia empírica sobre la tendencia histórica registrada en el gasto público asignado a la atención infantil y mucho menos sobre el impacto de las inversiones en este subsector. No es sino a partir del último quinquenio, que el Estado ha asignado particular relevancia a estos servicios de atención básica, con apoyo de recursos externos (crédito BID) y locales.

La información disponible muestra que en el último quinquenio (1998-2002), el Estado ha entregado un promedio anual de aproximadamente el 0,8% del PIB a través de sus principales programas (ORI-MBS, Nuestros Niños-MBS, Colación Escolar-MEC, PRONEPE-MEC, PANN-MSP, DNPM-MBS y los proyectos del INNFA). Este nivel equivale a una inversión promedio de 137 millones de dólares anuales (ver los Anexos #12); los cuales apenas alcanzaron una cobertura de atención entre el 5% y 8% de la población demandante pobre.

En virtud de las bajas coberturas de atención registradas por los programas de atención infantil, los recursos públicos disponibles actualmente son insuficientes para atender la demanda insatisfecha. De otra parte, no se cuenta con referentes relativos a la efectividad de las inversiones en este sector, por lo que poco se puede señalar sobre el impacto de dichas inversiones.

En una ponencia reciente, sin embargo, Sánchez (junio, 2002), identifica los siguientes problemas alrededor de la atención a la infancia:

- > falta de recursos y de calidad en las inversiones que se realizan en el sector,
- > los mecanismos de distribución y los criterios de adjudicación de contratos para la atención del sector son poco transparentes,
- > no hay publicaciones que informen sobre las acciones, inversiones, recaudaciones e impacto de las intervenciones. (La falta de datos estadísticos, dificulta la toma de decisiones),
- > hay escasa articulación entre organizaciones públicas y privadas,
- > no hay rendición de cuentas de las organizaciones no gubernamentales,
- > no hay un ente rector que defina objetivos nacionales, prioridades de inversión y defina el papel de la cooperación internacional multilateral,
- > la práctica de sistematización de experiencias, de los sistemas de monitoreo y evaluación de los programas en marcha, es débil,
- > existe falta de autoridad social de control, y
- > se da más atención a las manifestaciones de la enfermedad que a las causas de los problemas de la atención a la infancia.

## 2. La Calidad de Entrega, Punto Débil de los Servicios Sociales Básicos<sup>80</sup>

Paralelo al tema de las prioridades del gasto, es necesario incorporar a la discusión los problemas relativos a la *eficiencia* y a la *efectividad* del gasto social en el País. Innumerables trabajos han encontrado que dichas inversiones no redundan en el bienestar de la población en las magnitudes esperadas y en conformidad al nivel de gasto realizado.

<sup>80</sup> Viene de Cornejo, et. al. (1999), actualizado con información reciente.

Los análisis efectuados sobre la *eficiencia* del sistema educativo ecuatoriano<sup>91</sup>, encuentran que los principales problemas que lo afectan son: altas tasas de repitencia y deserción escolar; bajas tasas de rendimiento real y aparente; baja capacidad de titulación y problemas de pertinencia del sistema. Según los especialistas<sup>92</sup>, el principal problema del sistema educativo está asociado más con la *calidad* que con la *cobertura* del sistema (sin que por ello se desconozcan los problemas de cobertura que afectan especialmente a sectores pobres y rurales).

De igual manera, en el área de salud, existe consenso al reconocer la baja calidad en la prestación de los servicios del Ministerio de Salud Pública. En efecto, varios estudios proporcionan elementos que sugieren que la calidad del servicio no es la apropiada<sup>93</sup>. Entre otras cosas, se encuentra que entre el 20% y el 50% de la población que pudiera ser atendida en estos servicios acuden a servicios privados de atención; que las dependencias del MSP sufren de escasez crónica de medicamentos y que el tiempo de espera para las citas de pacientes ambulatorios es considerable.

Lo anterior sumado a los problemas de eficacia y pertinencia de los sistemas de educación y salud Ecuatorianos, muestran que existen graves problemas de eficiencia en la provisión de los SSB, constatándose también, que los problemas de calidad afectan más a los pobres, a los indígenas y a las áreas rurales. De ahí que, a más de la búsqueda de nuevos y mayores recursos, uno de los desafíos estratégicos de la política pública, es mejorar la eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos destinados a los SSB.

## 2.1 Calidad de la Educación Básica: Una Reseña Menos General

Siendo las tendencias y magnitud del gasto en educación básica aspectos relevantes del análisis del sector, éstos no son suficientes, si no van acompañados de los resultados concretos de esas inversiones, expresados a través de los indicadores del sistema educativo. En este sentido, si bien en las últimas décadas se han registrado progresos en los indicadores de cobertura y oferta institucional del sistema educativo, los resultados encontrados por varios trabajos, en términos de calidad, equidad y pertinencia, sugieren que las inversiones en educación son ineficientes *vis-à-vis* de la magnitud de los recursos invertidos.

- a) **Sobre la eficiencia**<sup>94</sup>, Según una encuesta realizada entre 1987 y 1990, el 28% de los alumnos de primer grado en el País repetían el año y, en promedio, el 15% de alumnos de primaria repetían uno o más grados (UNESCO, 1992); los resultados de la Encuesta de Condiciones de Vida de 1995 confirman las tasas anotadas<sup>95</sup>. Se estima que la situación se ha deteriorado en los años recientes; los resultados de las Pruebas Aprendo 1997 y 1998, revelan que *"el rendimiento general del estudiantado nacional, demuestra que el nivel de dominio es insuficiente en casi todas las destrezas evaluadas"* (MEC, 1999).

91 Ver: Paladines (1998); Jara, et. al. (1996); World Bank (1997); Secretaría Técnica del Frente Social (1997); entre otros.

92 Paladines (1998); Jara, et. al. (1996); World Bank (1997); Secretaría Técnica del Frente Social (1997); entre otros.

93 CONAM (1995); Jara, et. al. (1996); Secretaría Técnica del Frente Social (1997).

94 Un sistema educativo es eficiente cuando logra sus objetivos de enseñanza, en un tiempo adecuado y sin desperdicio de recursos humanos y financieros (Araujo, 1996).

95 La repitencia, al igual que la deserción escolar, es un problema que no aparece claramente dimensionado en las estadísticas oficiales, las cuales registran tasas menores a las anotadas.

En relación a la *tasa de deserción escolar*, Arcia y Saltos (1995), calculan una tasa de deserción del 19% para 1990; es decir que solamente el 81% de los alumnos que entraban a primer grado terminaban la primaria. Se ha estimado que el 34% de alumnos en las escuelas primarias rurales abandonan sus estudios antes de completar el nivel, dos veces el número de desertores que en las ciudades (Paladines, 1998).

*Tasas de rendimiento:* según el estudio de Salgado y Acosta (1991), en las ciudades la tasa de rendimiento de la primaria fue del 76% y en el campo del 51%. Los niveles recientes son similares; inclusive hay especialistas que sostienen la hipótesis de que, ante la importante emigración de los padres, estas tasas deben haber disminuido.

*Tasas brutas de matrícula:* en 1995 el 11% de alumnos matriculados en primaria era mayor de 11 años, la edad en la que se espera que hayan terminado ese nivel. Se trata de estudiantes que repitieron grados, entraron a destiempo o interrumpieron en algún momento sus estudios. Cabe reconocer que, en términos de matrícula, las coberturas han mejorado: por ejemplo, mientras en 1982 la tasa de matrícula primaria era del 77.2%, para el año 2000 fue del 90.7%. Tendencia similar registraron las tasas de matriculación de ciclo básico y pre-primaria.

- b) **Sobre la eficacia**, las pruebas Aprendo 96 en Ecuador de castellano y matemáticas a nivel nacional, en segundo, sexto y noveno grados, no superaron la calificación de 13 sobre 20. Similares resultados arrojaron las Pruebas Aprendo 1997 y 1998: insuficiencia en casi todas las destrezas evaluadas. Es decir, los procesos de destrezas básicas de dominio matemático y lenguaje, en los alumnos ecuatorianos no alcanzaron un nivel satisfactorio.
- c) Finalmente, **sobre la pertinencia**, no existe información que permita evaluar la pertinencia del sistema educativo Ecuatoriano; no obstante, cabe mencionar que no existe un modelo pedagógico explícito que oriente la acción educativa. De ahí la importancia de construir un nuevo modelo pedagógico. El currículo propuesto por la Reforma Curricular para la Educación Básica de mayo de 1997, no se aplica en los establecimientos educativos y aún rige mayoritariamente la enseñanza pública tradicional (inflexible y homogeneizante).

De ahí que la serie de intentos de reforma educativa llevados adelante por los gobiernos de turno a partir de los años 90, han sido inconclusas, interrumpidas, carentes de estabilidad y continuidad técnica, legal, administrativa y política. Hasta el momento, pese a los esfuerzos desplegados no ha podido institucionalizarse a nivel nacional, las disposiciones emanadas de la última reforma curricular.

### 3. Situación Actual de las Coberturas y de los Recursos Asignados para SSB

El monto de recursos requeridos actualmente para la atención de los SSB asciende a 3,5% del PIB: 2,1% para educación básica, 0,7% para salud y 0,7% para atención infantil. En el presente año (2002), el Gobierno Central ha presupuestado (monto disponible) 2,5% para los SSB; es decir habría un déficit de recursos del orden de 1% del PIB (29% por ciento de lo requerido), sin considerar metas para este año. La brecha de recursos (o déficit) histórica y actual para los SSB se ilustra en el Gráfico #11:

Gráfico # 11

ECUADOR: Gasto en SSB del Gobierno Central.  
Brecha Histórica y Actual de Recursos Asignados,  
1998 - 2002



Fuente: Cálculos del estudio con base a datos oficiales observados.

Al momento, la brecha de recursos para los SSB es del orden de un 29% respecto a los recursos requeridos; debiendo señalarse que durante la última década, las brechas se han ampliado, como resultado combinado de la reducción de los gastos públicos y crecimiento de la demanda. Esto implica que, al momento, la mayor parte de la población enfrenta carencias de servicios sociales básicos<sup>96</sup>, como se detalla más adelante.

La mayor proporción de la brecha de recursos ilustrada en el gráfico, corresponde a los servicios de educación básica (90%), el resto corresponde a la brecha en servicios básicos de salud. En cuanto a los servicios de atención infantil, no se dispone de información que permita calcular la brecha de provisión porque no hay tradición en la entrega pública (integral). En efecto, no es sino a partir de los años recientes que se les está asignando un tratamiento sectorial a estos servicios; de ahí que, las brechas para los próximos años se calculan tomando como punto de referencia la entrega actual de estos servicios.

<sup>96</sup> Por lo menos el 56% de población pobre; debiendo mencionarse que en los sectores rurales el porcentaje de pobres a 1999 ascendía a un 69%.

### 3.1 Situación Actual de la Cobertura de la Educación Básica

Las tendencias histórica y actual en términos de coberturas para cada uno de los servicios educativos básicos contemplados en el costeo, se presentan a continuación:

a) Para la Pre-Primaria:

Gráfico # 12

ECUADOR: Cobertura de Educación Pre-Primaria, 1990 - 2002

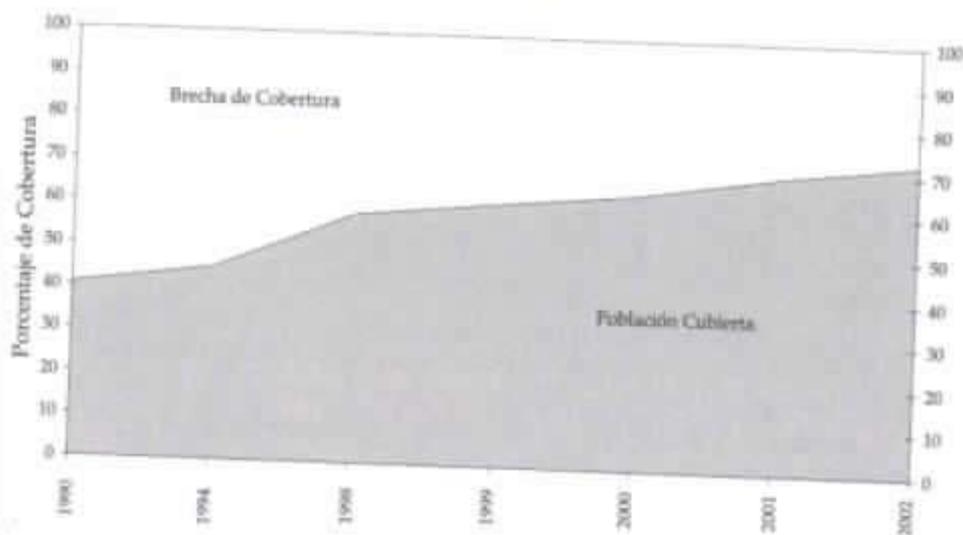
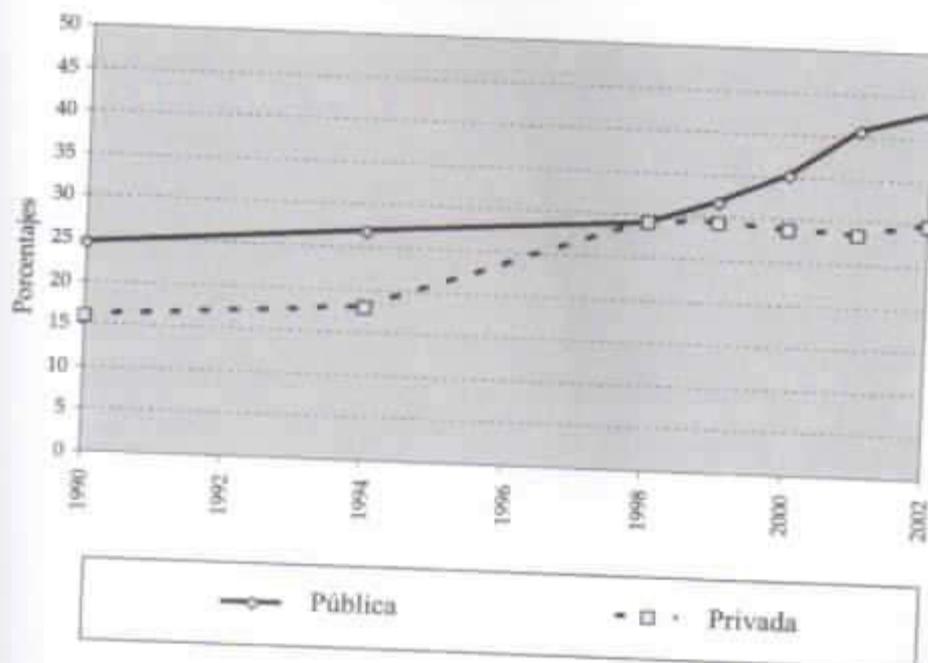


Gráfico # 13

ECUADOR: Cobertura Pre-Primaria por Tipo de Oferente, 1990 - 2002



b) Para la Primaria:

Gráfico # 14

ECUADOR: Cobertura de Educación Primaria,  
1990 - 2002

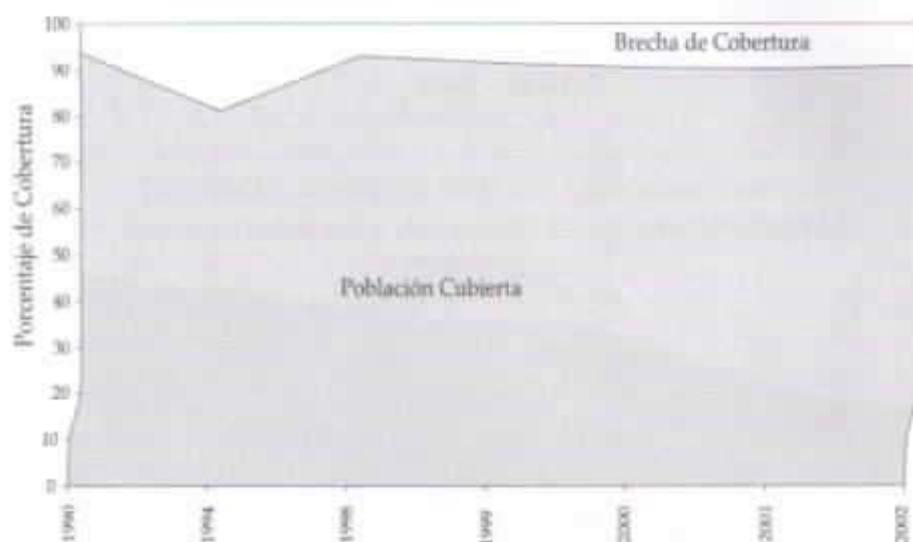
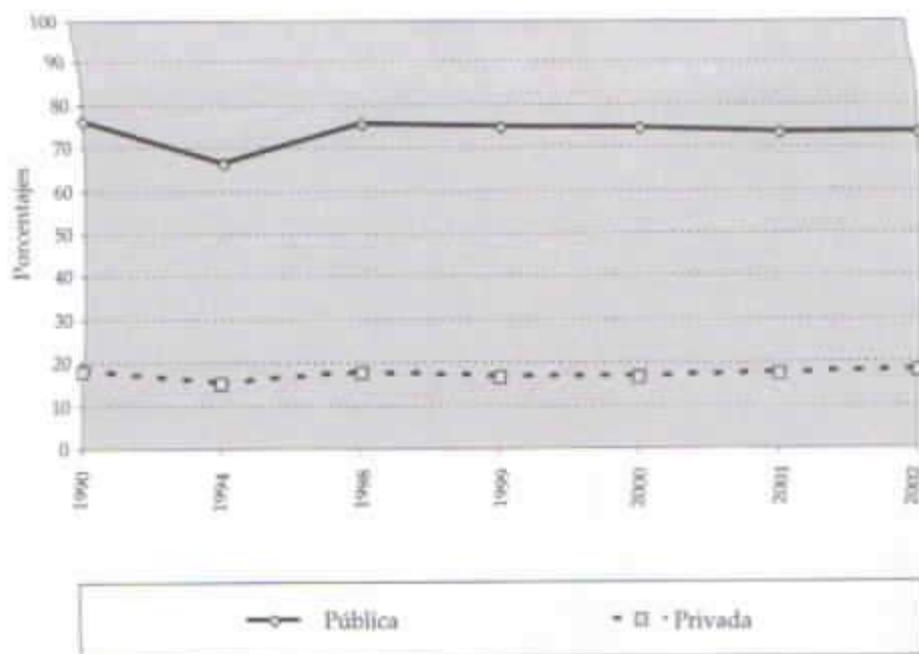


Gráfico # 15

ECUADOR: Cobertura de la Educación Primaria, por Tipo de Oferente,  
1990 - 2002



c) Para el Ciclo Básico:

Gráfico # 16

ECUADOR: Cobertura de la Educación de Ciclo Básico, 1990 - 2002

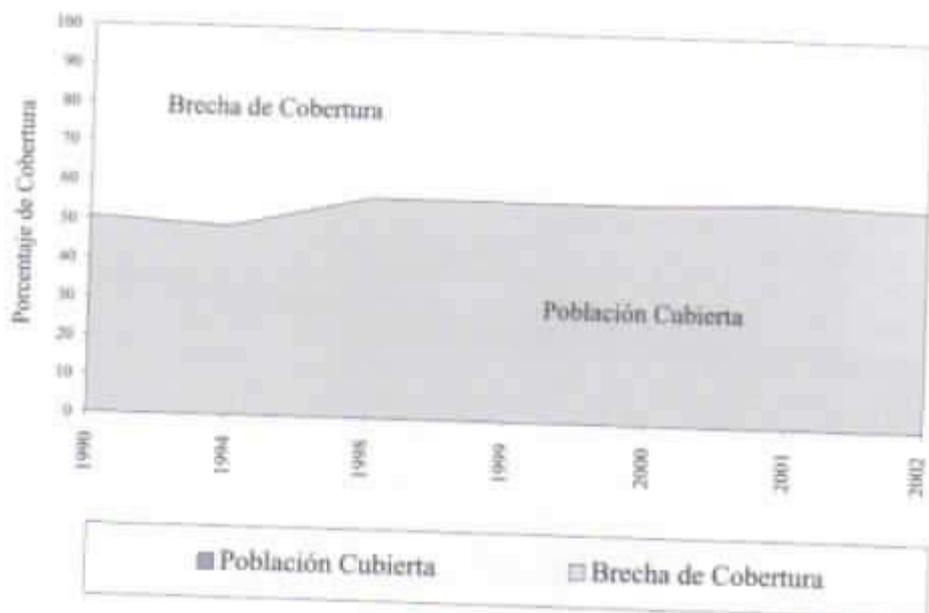
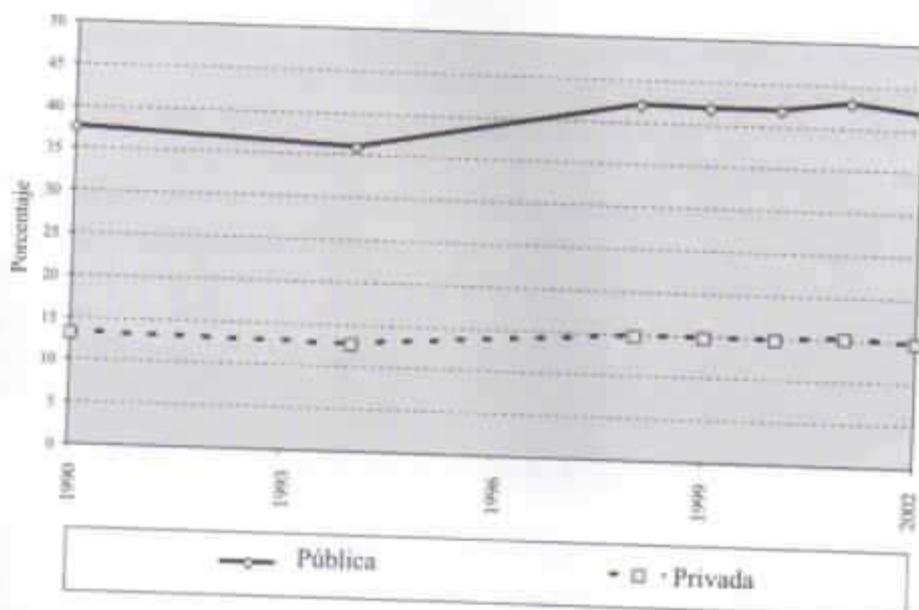


Gráfico # 17

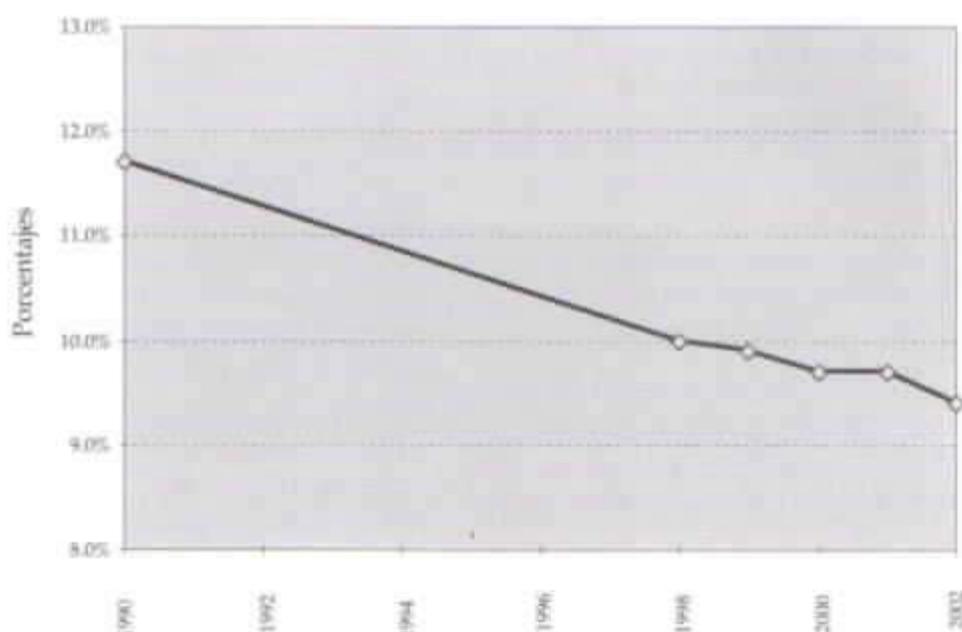
ECUADOR: Cobertura de la Educación de Ciclo Básico, por Tipo de Oferente, 1990 - 2002



Fuente: SINEC, Boletín Estadístico, Varios Años.

## d) Para el Analfabetismo:

Gráfico # 18

ECUADOR: Tasa de Analfabetismo,  
1990 - 2002

Fuente: SIISE, Sistema Integrado de Indicadores Sociales, 1999

En general, varios estudios sobre el sistema educativo resumen de la siguiente manera lo que se denominan "nudos críticos" del sistema educativo Ecuatoriano:

- > limitada oferta de educación de calidad,
- > elevadas tasas de deserción y repitencia,
- > inequitativa distribución de recursos y personal docente, fuertemente concentrado en el aparato administrativo y en zonas urbanas,
- > alto porcentaje de escuelas unidocentes e incompletas, básicamente en el área rural y urbano marginal,
- > deficitaria infraestructura física e incompleto equipamiento de los planteles, especialmente en las áreas rurales,
- > profundización de la brecha existente entre las modalidades de educación particular y fiscal, en cuanto a costos, equipamiento y calidad de la enseñanza, e
- > insuficiencia de recursos, problemas de calidad del gasto y ausencia de criterios de priorización en la asignación de los recursos (Paladines, 1998 y otros).

### 3.2 Cobertura Actual de la Salud Básica

Al igual que en educación básica, la dependencia fiscal de la provisión de servicios básicos de salud también es alta, lo cual es un factor de vulnerabilidad del financiamiento del sector, en virtud de los recortes sistemáticos a sus inversiones por efectos del ajuste fiscal.

Las tendencias recientes de la participación del gasto en salud básica en el presupuesto total del sector salud y en el gasto social total del Gobierno Central se ilustra a continuación:

Gráfico # 19

**ECUADOR: Participación del Gasto en Salud Básica en el Gasto Total en Salud del Gobierno Central 2000 - 2002**



Gráfico # 20

**ECUADOR: Participación del Gasto en Salud Básica en el Gasto Total en SSB del Gobierno Central 2000**



Gráfico # 21

ECUADOR: Participación del Gasto en Salud Básica  
en el Gasto Social Total del Gobierno Central  
2000



Fuente: Banco Central del Ecuador, Información Estadística Mensual, Varios Números.  
Cálculos del estudio con base a datos observados.

Cabe recordar que, si bien las tendencias y magnitud de las inversiones realizadas en la provisión de servicios básicos de salud son importantes, el análisis del sector no es suficiente, si no va acompañado de un análisis de eficiencia del gasto. Por lo que es importante que, paralela a la identificación de las fuentes de financiamiento de mayores recursos, se instrumenten los correctivos conducentes a una mayor eficiencia del gasto.

Con respecto a las coberturas, el acceso de la población pobre a los servicios de salud y a la seguridad social no es homogéneo. Estimaciones efectuadas por el MSP revelan que un 65% de la población no tiene acceso a los servicios básicos de salud, ni se encuentra asegurada; mientras que un 35%, aunque tiene acceso a los servicios de salud (pública y privada), tampoco está afiliado a algún sistema de seguridad de salud, sea éste público o privado. Tan sólo un 20% de la población tendría acceso a seguridad de salud, pública o privada.

Los servicios de salud se concentran mayoritariamente en los centros urbanos, en perjuicio tanto de la población localizada en zonas suburbanas (donde se concentra la población pobre de las ciudades) como aquella ubicada en las zonas rurales. En virtud de lo anterior, el paquete de atención privilegiado para el costeo contempla cuatro áreas de atención básica, cuyas coberturas se examinan a continuación.

- a) **Atención Preventiva:** Actualmente, el 81% de la población pobre no tiene acceso a servicios de atención preventiva de salud, esto equivale a que 4'883.275 niños (as), adolescentes y mujeres se encuentran bajo riesgo potencial de enfermedad<sup>97</sup>; por lo que la meta de ampliación de la cobertura y mejoramiento de la calidad de los servicios, demandan inmediata prioridad macroeconómica y fiscal.

<sup>97</sup> En las estimaciones se considera como población demandante, únicamente a los grupos programáticos privilegiados por la política pública de salud (según documentos oficiales del MSP); esto es, menores de 1 año hasta 14 años y las MEF (mujeres en edad fértil) entre 15 y 49 años, pertenecientes a grupos de ingresos pobres.

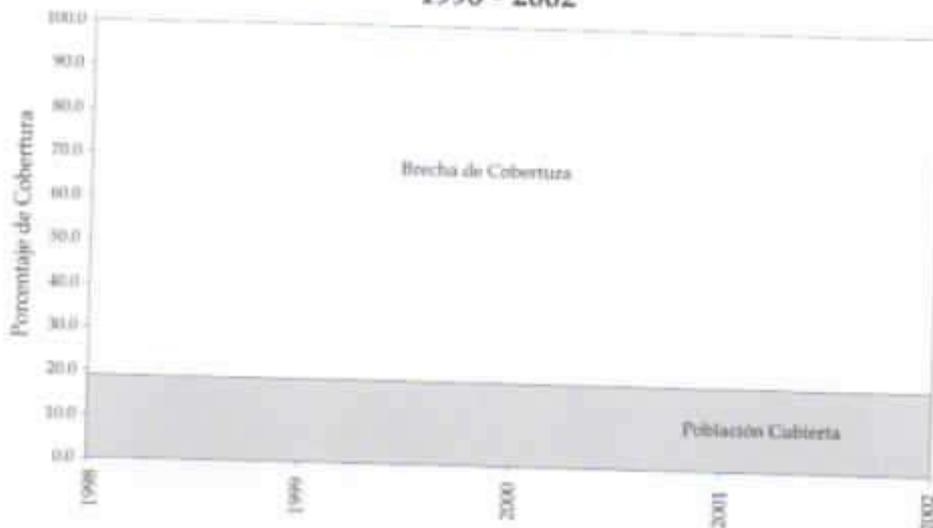
- b) **Atención Primaria de Salud:** Actualmente, el 65% de la población (equivalente a 8'062.992 ecuatorianos), no tienen acceso a servicios de atención primaria de salud<sup>88</sup>, por lo que la meta de ampliación de la cobertura y mejoramiento de calidad de los mismos se justifica por sí misma.
- c) **Atención Hospitalaria de Primer Nivel:** Actualmente, el 28% de la población pobre que requiere atención médica (486.260 ecuatorianos), no tuvo acceso a estos servicios de salud en este año. En las zonas rurales, muchas veces la ausencia de estos servicios es mortal<sup>89</sup>. Nótese que la atención hospitalaria no es una opción, es una emergencia que tiene que atenderse; sin embargo, en el País importantes grupos de población no tienen recursos para hacerse atender y tampoco tienen asistencia estatal oportuna y pertinente.
- d) **Atención Nutricional:** la nutrición es uno de los factores condicionantes básicos del estado de salud de la población; dadas las inaceptablemente elevadas tasas de desnutrición registradas en el País (50% de los niños menores de 5 años), la consideración de un programa nutricional como componente del paquete de servicios básicos de salud resulta por demás indispensable. Actualmente, alrededor de un millón de niños (as) pobres demandan atención en este campo; los esfuerzos actuales, aunque importantes, aún son insuficientes (colación escolar y almuerzo escolar).

Los déficit de coberturas de los programas considerados en el costeo se ilustran en los gráficos siguientes:

a) **Para la Atención Preventiva:**

Gráfico # 22

ECUADOR: Cobertura de la Atención Preventiva, 1998 - 2002



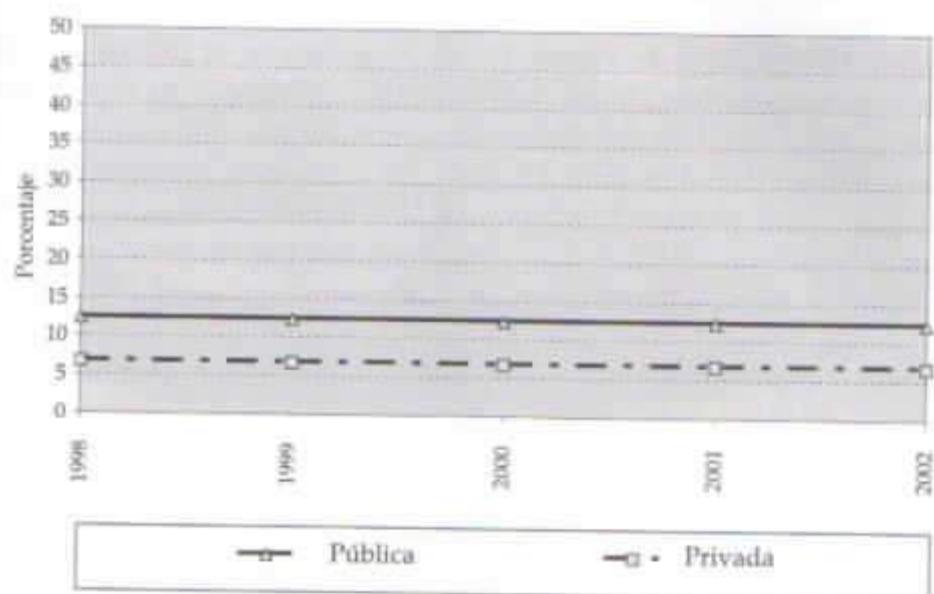
Fuente: Cálculos del estudio con base a datos observados.

<sup>88</sup> En las estimaciones se considera como población demandante, únicamente a los grupos programáticos privilegiados por la política pública de salud (MSP); esto es, personas pertenecientes a grupos de ingresos pobres.

<sup>89</sup> Ver pte de página anterior.

Gráfico # 23

ECUADOR: Cobertura de Atención Preventiva por Tipo de Oferente, 1998 - 2002

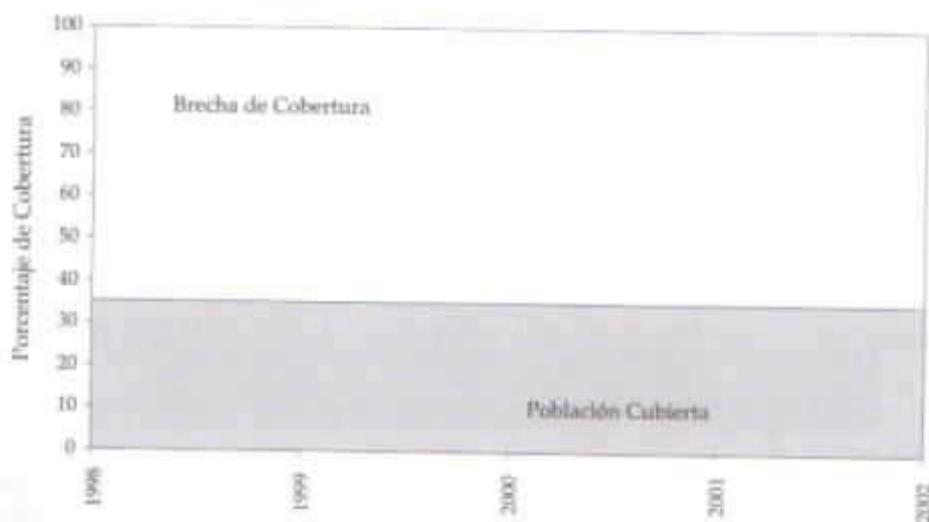


Fuente: Cálculos del estudio con base a datos observados.

b) Para la Atención Primaria:

Gráfico # 24

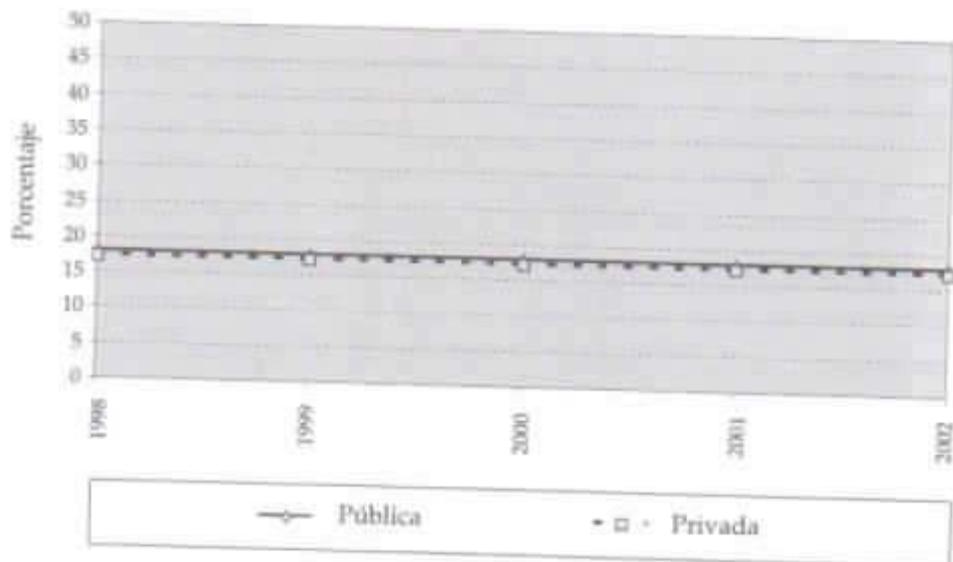
ECUADOR: Cobertura de la Atención Primaria, 1998 - 2002



Fuente: Cálculos del estudio con base a datos observados.

Gráfico # 25

ECUADOR: Cobertura de la Atención Primaria por Tipo de Oferente, 1998 - 2002

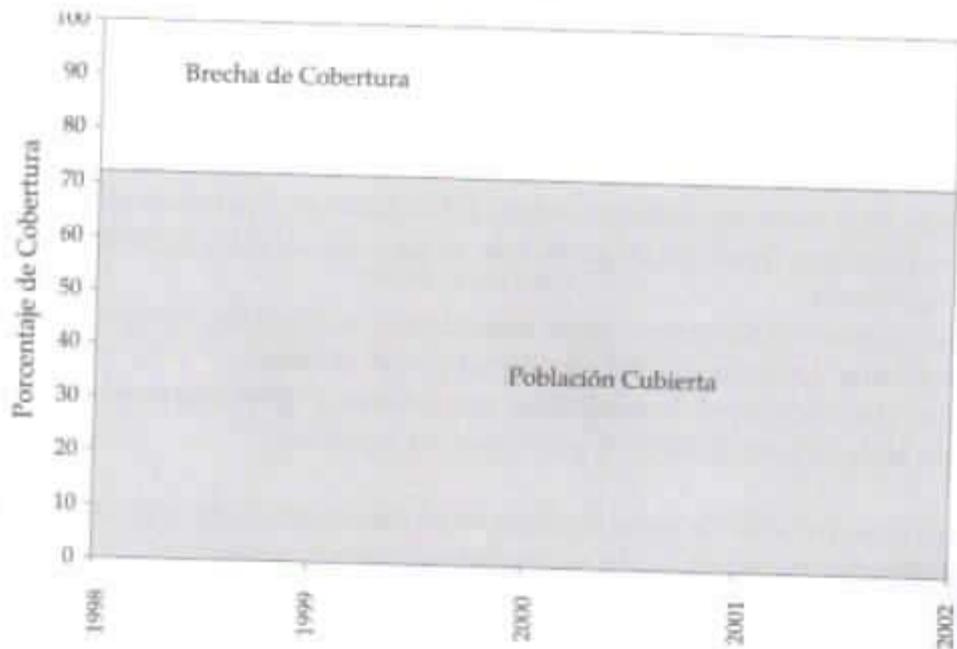


Fuente: Cálculos del estudio con base a datos observados.

c) Para la Atención Hospitalaria:

Gráfico # 26

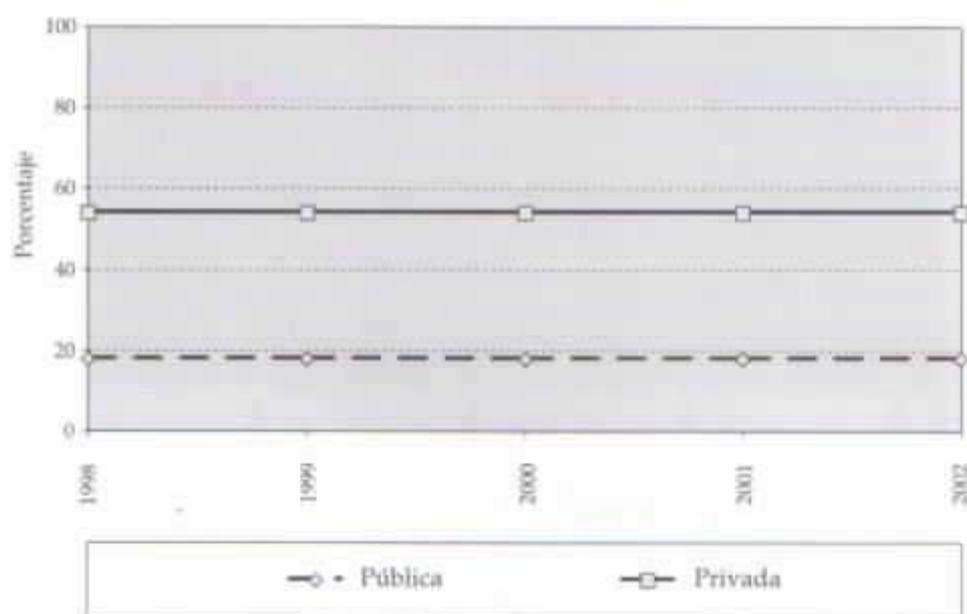
ECUADOR: Cobertura de la Atención Hospitalaria, 1998 - 2002



Fuente: Cálculos del estudio con base a datos observados.

Gráfico # 27

**ECUADOR: Cobertura de la Atención Hospitalaria por Tipo de Oferente, 1998 - 2002**



Fuente: Cálculos del estudio con base a datos observados.

Los problemas de cobertura de atención de la salud se acentúan al examinar la problemática según el proveedor de los servicios: la cobertura pública actual es apenas del orden del 18% de la población demandante y la privada representa el 17%. Lo anterior es especialmente grave para la población más pobre de las zonas rurales, debido a la mayor presión demográfica del campo y por la concentración geográfica de los servicios en las zonas urbanas.

Lo anterior se explica, entre otros, por los siguientes factores:

- > la falta de fondos especialmente para actividades de operación de los servicios, experimentada desde los ochenta, que originó importantes ineficiencias técnicas y asignativas,
- > el permanente diferimiento de la reposición y adquisición de equipos nuevos,
- > la continua depreciación del equipo médico existente,
- > la baja disponibilidad de medicinas, suministros y otros abastecimientos no médicos básicos para la efectiva provisión del servicio.

Las consecuencias de estos hechos, en el funcionamiento y efectividad de los servicios de salud de la población se constatan sistemáticamente.

### 3.3 Cobertura Actual de los Servicios de Atención Infantil

Los recursos requeridos para la atención infantil demandan 0.7% del PIB: de los cuales, el 82% se destinan al bono de solidaridad, el 7% para la colación escolar, el 5% para el programa ORI, el 5% para el programa Nuestros Niños y el restante 1% para el PRONEPE. En el presente año (2002), el estado ha presupuestado 0.5% para la atención infantil; es decir, hay un déficit de recursos del 29%.

Al momento la brecha de recursos para la atención infantil representa el 0.2% del PIB, sin considerar metas adicionales; resaltándose que al momento, la población infantil mayoritariamente (alrededor del 90% de la población pobre) enfrenta carencias de protección infantil, por lo que es fundamental iniciar un proceso de mejoramiento de la cobertura y calidad de dichos programas. En el costeo del año 2000 sólo se tomó en cuenta la entrega reciente de dichos programas.

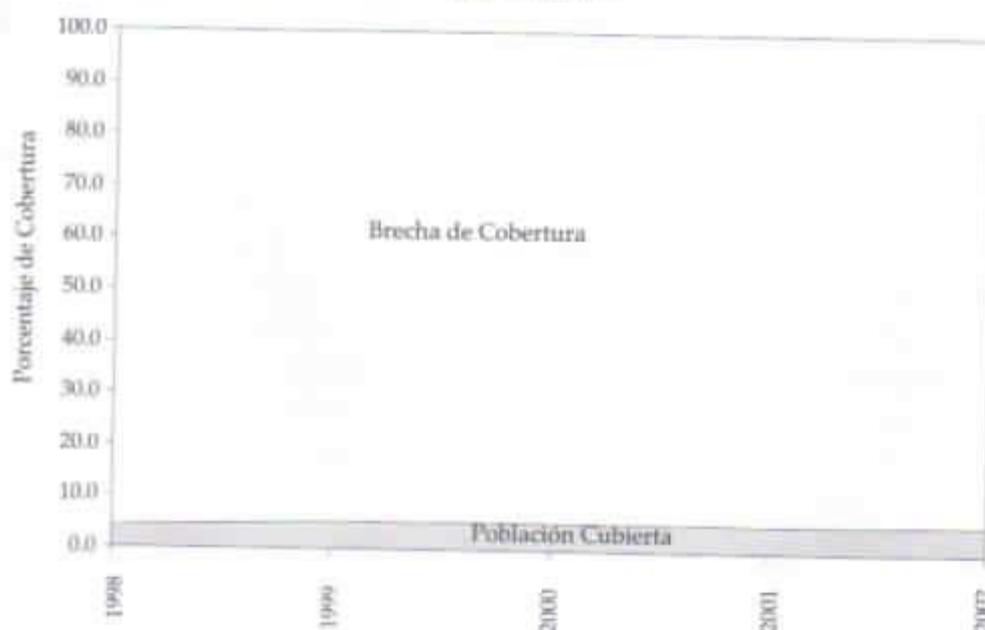
Los déficit de cobertura en los servicios de atención infantil son críticos; por ejemplo,

- > nueve de cada diez niños menores de seis años no tiene acceso a un servicio de cuidado diario,
- > apenas el 6.1% de niños con necesidades educativas especiales tiene algún tipo de asistencia especializada<sup>100</sup>.

El paquete de atención infantil privilegiado para el costeo contempla cuatro áreas de atención básica, cuyas coberturas evidencian esta situación:

Gráfico # 28

#### ECUADOR: Cobertura de Atención del Programa ORI, 1998 - 2002

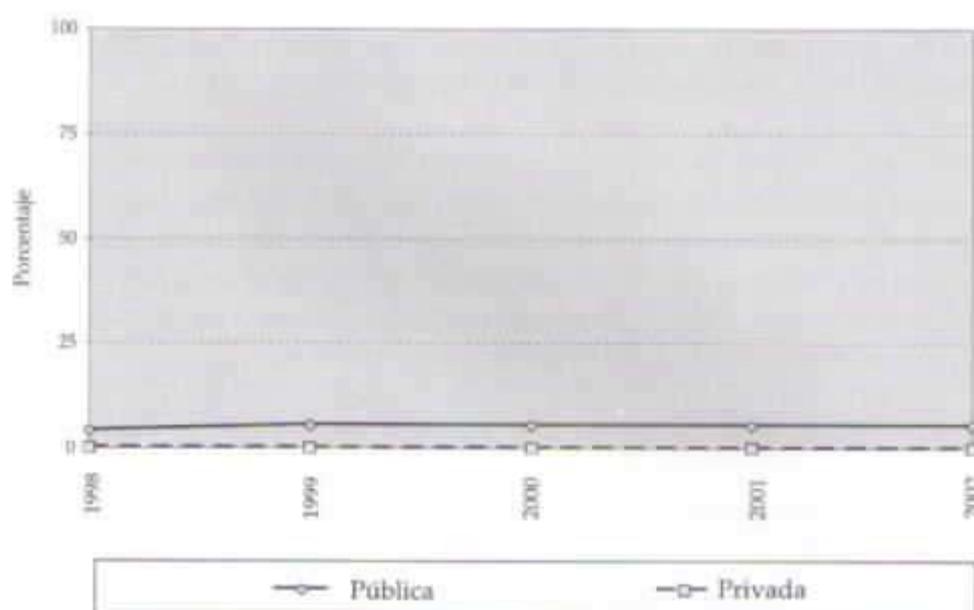


Fuente: Cálculos del estudio con base a datos observados.

<sup>100</sup> Según el equipo técnico del "Contrato Social por la Educación" (El Comercio, noviembre, 2002).

Gráfico # 29

## ECUADOR: Cobertura de Atención del Programa ORI por Tipo de Oferente, 1998 - 2002



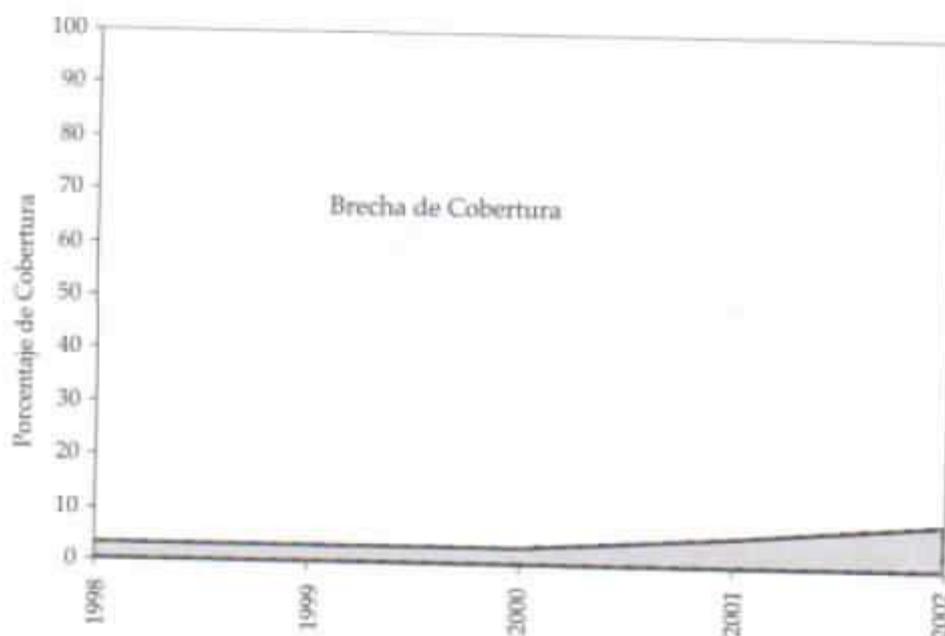
Fuentes: SIISE. Sistema Integrado de Indicadores Sociales, Quito, 2001.

- a) **Programa ORI:** Operación Rescate Infantil.- Entrega servicios de atención y cuidado integral a niños menores de 6 años en situación de riesgo de los sectores urbano marginal y rural del País. Actualmente, 51.421 niños reciben atención de este Programa; lo cual significa que el 95% de la población demandante pobre no tiene acceso a estos servicios. Esto implica que 902.584 niños(as) pobres entre 0 y 5 años se encuentran desprotegidos de atención a la niñez<sup>101</sup>; por lo que la meta de ampliación de la cobertura y mejoramiento de la calidad de estos servicios es urgente.
- b) **Programa Nuestros Niños:** Está orientado a mejorar la calidad de los servicios de atención infantil existentes; ampliar la cobertura de atención infantil y apoyar a las familias pobres en el cuidado de los niños. Actualmente, más de 80.000 niños reciben atención de este programa, lo cual significa que el 92% de la población demandante pobre (equivalente a 873.582 niños (as), no tiene acceso a los servicios de Nuestros Niños; por lo que la meta de ampliación de la cobertura y mejoramiento de calidad de los mismos se justifica por sí sola. Cabe anotar que, dentro de la planificación oficial del Programa, está concebido el aumento de la cobertura hasta el 2004.

<sup>101</sup> En las estimaciones se considera como población demandante, únicamente al 56% del total de niños que demandan el servicio ya que se considera únicamente a los grupos programáticos privilegiados por la política pública (i.e., tan sólo el porcentaje de pobres).

Gráfico # 30

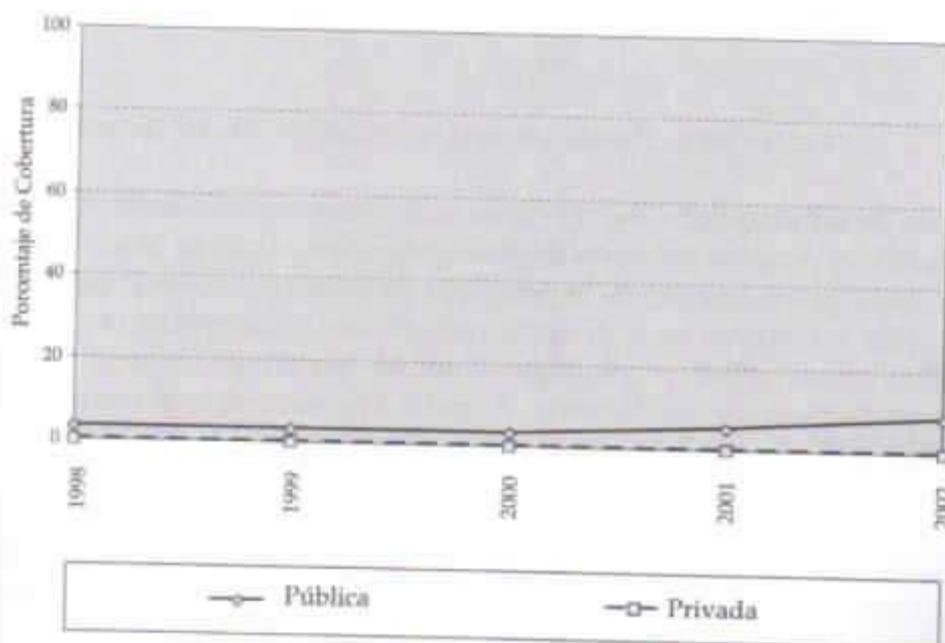
ECUADOR: Cobertura de Atención del Programa Nuestros Niños, 1998 - 2002



Fuentes: SIISE, Sistema Integrado de Indicadores Sociales, Quito, 2001.

Gráfico # 31

ECUADOR: Cobertura de Programa Nuestros Niños por Tipo de Oferente, 1998 - 2002



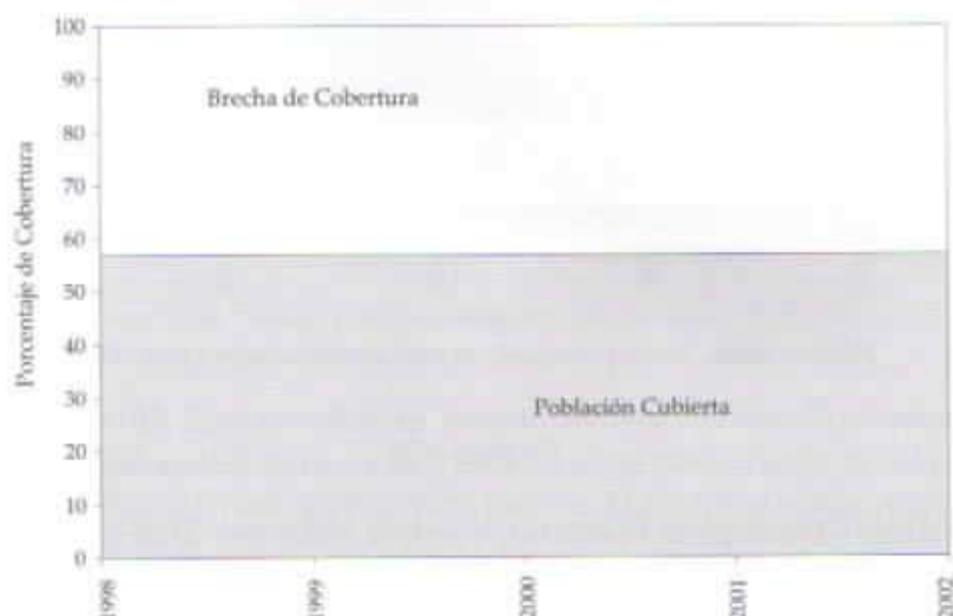
Fuentes: SIISE, Sistema Integrado de Indicadores Sociales, Quito, 2001.

b) **Programa Colación Escolar:** Actualmente, cerca de 700.000 niños (as) reciben colación en sus establecimientos educativos, lo cual equivale a una cobertura del 60% de la población demandante pobre. El 40% restante, (aproximadamente 500.000 niños), no tiene acceso a este programa y en las zonas rurales la demanda es apremiante<sup>102</sup>.

c) **Colación Escolar:**

Gráfico # 32

ECUADOR: Cobertura de Atención del Programa "Colación Escolar",  
1998 - 2002



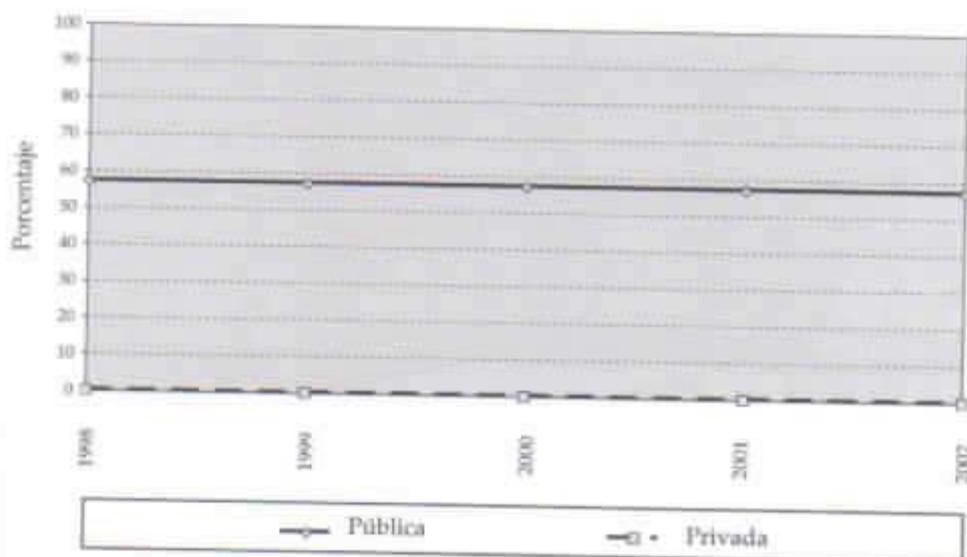
Fuentes: SIISE, Sistema Integrado de Indicadores Sociales, Quito, 2001.

d) **Bono de Solidaridad:** UNICEF-Ecuador ha contemplado dentro de la atención infantil los recursos del Bono de Solidaridad, con el que se busca mejorar el nivel de consumo mínimo de la población de los segmentos más pobres del País; por ello se incluyen en la presente estimación. Actualmente, casi 1'250.000 familias pobres reciben el bono de solidaridad, este número representa una cobertura del 48%; consecuentemente, la brecha de cobertura es del orden del 52% de la población demandante pobre.

Los déficit de cobertura anotados sustentan la importancia de emprender acciones que fortalezcan la atención a la niñez pobre ecuatoriana, carente de los servicios fundamentales para su desarrollo integral.

Gráfico # 33

**ECUADOR: Cobertura de Atención del Programa "Colación Escolar" por Tipo de Oferente, 1998 - 2002**



Fuentes: SIISE, Sistema Integrado de Indicadores Sociales, Quito, 2001.



# Hacia la Cobertura Universal de los Servicios Sociales Básicos, 2003-2020

# 4

Mariana Naranjo Bonilla

**E**l presente Capítulo tiene por objeto discutir la estimación de las necesidades de recursos que implica la meta de cobertura universal en la provisión de los servicios sociales básicos, (SSB), en Ecuador y proporcionar metas de corto y mediano plazos en términos de prioridades fiscales y macroeconómicas, además de algunos indicadores de estos servicios.

Los objetivos son los siguientes. Primero, obtener un cálculo de un segmento del pasivo social del sector público para incorporarlo en el balance del sector público (Capítulo 2). Segundo, establecer una prioridad del gasto público social a fin de poder incorporarla en las proyecciones del balance de operaciones del SPNF. Tercero, a base de lo anterior, determinar la factibilidad coyuntural y el impacto de esa prioridad de gasto en términos de la sostenibilidad fiscal (Capítulo 5). Finalmente, presentar lo que la meta de cobertura universal conllevaría en términos de bienestar social.

Con estos propósitos, primero se establecieron el punto de partida, la trayectoria y las metas de largo plazo en términos de recursos y de cobertura de los SSB y del nivel esperado de los indicadores. Luego, se identificaron las brechas existentes en la provisión actual de los servicios de educación básica, salud básica y atención infantil. Finalmente, se cuantificaron los recursos adicionales y coberturas que implica la entrega futura de los SSB bajo la meta de cobertura universal en la entrega y de mejoramiento de su calidad.

Los resultados de las estimaciones revelan que al momento en Ecuador existen significativos problemas de inequidad en la entrega de los SSB. En efecto, más de la mitad de la población Ecuatoriana no tiene acceso a estos servicios y la que accede, accede a servicios<sup>103</sup> de insuficiente calidad y pertinencia.

Las brechas históricamente acumuladas en términos de desarrollo social son de tal magnitud que, aunque hubiera la voluntad política, no sería factible conseguir en el corto plazo ni los recursos necesarios, ni las capacidades operativas institucionales, que posibiliten ampliar las coberturas al cien por cien de la población programática y

103 Los Anexos #10, #11 y #12 del presente estudio ilustran que en la mayoría de los servicios considerados cerca de la mitad de la población no tiene acceso a dichos servicios. De otra parte, según el SIIE, en 1999, el 53% de la población vive con necesidades básicas insatisfechas.

reorientar la entrega en términos de calidad de los servicios de manera inmediata. Siendo así la situación, en el presente estudio se plantea una estrategia de aproximación gradual para lograr la universalización en la entrega de los SSB con criterios de calidad en un horizonte temporal de 18 años (2003- 2020)<sup>104</sup>.

En suma, el presente Capítulo proporciona los fundamentos empíricos para la determinación de las prioridades fiscales de la inversión en SSB en el corto, mediano y largo plazo. La información que se dispone de esta cuantificación es a nivel sectorial y agregado (total SSB). El detalle metodológico y los parámetros base de las estimaciones se presentan en los Anexos #7 y #9 de este estudio. Cabe advertir que las magnitudes presentadas no constituyen de ninguna manera una meta en sí mismas; constituyen una buena aproximación que puede ser utilizada como referente para fundamentar el proceso de discusión y concertación que se espera motive este estudio, que tiene el propósito de orientar tanto las decisiones gubernamentales así como aquellas de las diferentes agencias de cooperación.

Así, luego de presentar las estimaciones del costo al que aproximadamente ascendería la consecución de la cobertura universal de los SSB y del cálculo de las brechas de los recursos presupuestarios asignados (sección 1), en la sección 2 se discuten las implicaciones en términos de las prioridades fiscales y macroeconómicas del gasto que requiere la cobertura universal de los SSB. En la sección 3, se analizan los beneficios sociales de una cobertura universal de estos servicios, para finalmente (sección 4) exponer algunos lineamientos para el mejoramiento de los mismos.

## **1. Meta de Cobertura Universal de los SSB, Estimación de Recursos Requeridos 2003-2020.**

La metodología aplicada en la estimación de los recursos requeridos por la meta de cobertura universal y el cálculo de la brecha que existiría en la asignación de recursos es la siguiente. Primero, para cada uno de los sectores y sub-sectores o programas especiales (de educación básica, salud básica y atención infantil) se costearon las necesidades de recursos para la provisión de los servicios para un horizonte de 18 años (2003-2020) período en el que se establecieron metas anuales a los indicadores de cobertura. Luego, con base a su tendencia histórica, se proyectaron las asignaciones presupuestarias del Gobierno Central para esos servicios. Finalmente, por diferencia, se obtuvo la brecha en la asignación de recursos para cada SSB. (Ver detalle metodológico presentado en el Anexo #7 del estudio).

### **1.1 Estimación del Costo para Alcanzar las Metas de Cobertura Universal en la Provisión de los SSB**

El Cuadro #5 resume el volumen de recursos requerido anualmente para la provisión universal de los SSB (educación básica, salud básica y atención infantil). Como se puede observar, si se iniciase una estrategia hacia una meta de cobertura universal, en 2003 (por ejemplo) se requerirían 873 millones de dólares, de los cuales, el Gobierno Central presupuestaría (de mantenerse la tendencia histórica) alrededor de 604 mi-

104 El horizonte es el resultado de consideraciones de diversa índole; entre otras, del comportamiento de la variable en el tiempo, de la capacidad operativa institucional y de la meta de cambio esperada en los indicadores. Nótese que en el Foro Mundial de Educación (Dakar, Senegal abril, 2000), se decidió extender la meta de "educación básica para todos" hasta el año 2015.

lones de dólares; por lo que se requeriría aumentar la asignación presupuestaria en aproximadamente unos 270 millones de dólares (brecha de recursos estimada), es decir en un 40%. La brecha equivale a un 1,2% del PIB, lo cual implica un esfuerzo financiero adicional importante.

En 2003, la inversión total requerida en SSB se distribuye de la siguiente manera: un 59% para educación básica (515 millones), el 20% para salud básica (175 millones) y el 21% restante para atención infantil (182 millones). Conforme transcurre el tiempo, sin embargo, la distribución inter-sectorial del gasto requerido en SSB estimado, tiende a ser menos concentrada en educación; esto es, hacia 2020, a educación le correspondería el 47% del gasto total en SSB, a salud el 31% y a atención infantil el 22% restante. Estimándose una inversión total de 5100 millones de dólares para los SSB en 2020 o un 7,4% del PIB de ese año (Ver Cuadro #6).

De los recursos adicionales requeridos (brecha de recursos estimada) en 2003, el 67% corresponde a educación básica, el 25% a salud básica y el restante 8% a atención infantil; en los años subsiguientes, la distribución intra-sectorial del gasto adicional, tiende a ser más homogénea.

Cabe aclarar que el déficit de recursos así calculado, refleja las brechas históricas acumuladas. Hacia adelante, las demandas son crecientes. Como se desprende del Cuadro #5, durante el período 2003-2010, en promedio se requeriría de un 70% más de lo que tradicionalmente destina el Estado cada año para estos servicios<sup>105</sup>.

Si bien de manera agregada, el volumen de recursos adicionales requeridos para lograr la cobertura universal de los SSB es cuantioso y bajo el tradicional esquema de captación y distribución de los recursos públicos parece difícil conseguirlos, la tesis del presente estudio es que es factible y necesario lograrlo desde el punto de vista de la sostenibilidad fiscal. Además de un decidido apoyo nacional a la meta de la cobertura universal de SSB, el País debe incursionar en una estrategia para la consecución de los recursos, con fuentes y mecanismos alternativos de financiamiento que diversifique sus fuentes.

## **1.2 Brecha Proyectada de Recursos Presupuestados para la Provisión de SSB bajo la Meta de Cobertura Universal**

De no asumir los gobiernos de turno y la sociedad civil el compromiso de prioridad fiscal y macroeconómica a la inversión social básica, así como el compromiso de emprender en una estrategia de movilización de recursos adicionales para los SSB durante las dos próximas décadas, las brechas sociales se acentuarán, en virtud de la progresividad en los niveles de demanda futura de la población y de los déficit históricos en la provisión.

El Gráfico #34 ilustra este punto, bajo la hipótesis de que se mantienen los actuales niveles de gasto público en SSB (en términos del PIB).

<sup>105</sup> Bajo la hipótesis de que el Estado mantenga los niveles de participación relativa actuales, constantes respecto del PIB. Esta hipótesis es optimista ya que, dados los problemas de necesidad fiscal, bien pudiera ser que los gobiernos recorten este gasto como ha ocurrido en el pasado.

Cuadro # 5

## Estimación del Costo Total Anual para Lograr las Metas de Cobertura Universal en la Atención de los Servicios Sociales Básicos

En Miles de Dólares

Años	Costo Total de la Cobertura en SSB				Recursos Disponibles por el Estado				Brecha de Recursos Estimada				Años				
	Cobertura Propuesta		Cobertura Actual		Para Educación Básica		Para Salud Básica		Para Atención Infantil y Nutrición		Para Educación Básica			Para Salud Básica		Para Atención Infantil y Nutrición	
	(a)	(a)	(a)	(a)	(b)	(b)	(b)	(b)	(b)	(b)	(b)	(b)		(b)	(b)	(b)	(b)
1998	310,732	106,304	134,870	551,906	214,294	98,550	134,870	447,714	96,438	7,754	104,192	1998	104,192				
1999	329,221	116,944	127,541	573,706	195,858	96,383	127,541	419,781	133,363	20,561	153,924	1999	153,924				
2000	357,095	119,007	149,877	625,979	214,772	95,542	149,877	460,190	142,323	23,465	165,788	2000	165,788				
2001	379,292	121,271	131,609	632,172	244,228	89,905	131,609	465,741	135,064	31,366	166,430	2001	166,430				
2002	433,613	138,218	145,326	717,158	258,382	102,365	145,326	506,073	175,231	35,853	211,085	2002	211,085				
2003	515,761	175,976	181,915	873,652	325,635	115,086	163,422	604,143	190,126	60,890	269,509	2003	269,509				
2004	593,195	219,419	229,848	1,042,462	360,027	153,799	181,995	695,821	233,168	65,621	346,641	2004	346,641				
2005	675,493	267,635	282,303	1,225,432	400,800	169,652	200,755	771,207	274,693	97,983	454,225	2005	454,225				
2006	761,469	319,940	337,445	1,418,855	421,770	184,923	218,826	825,519	339,699	135,017	593,335	2006	593,335				
2007	849,703	376,513	395,449	1,621,665	458,003	200,374	237,109	895,486	391,700	176,139	726,179	2007	726,179				
2008	947,364	439,831	458,119	1,845,315	504,694	216,928	256,698	978,319	442,671	222,904	866,996	2008	866,996				
2009	1,055,388	512,005	527,780	2,095,173	552,719	234,697	277,724	1,065,140	502,669	277,308	1,030,032	2009	1,030,032				
2010	1,174,797	592,719	603,241	2,370,758	601,082	253,492	299,966	1,154,540	573,715	339,227	1,216,218	2010	1,216,218				
2011	1,238,826	659,226	673,261	2,571,314	621,055	266,167	314,964	1,202,186	617,771	393,059	1,369,128	2011	1,369,128				
2012	1,334,361	731,515	716,355	2,782,232	652,108	279,475	330,712	1,262,295	682,253	452,040	1,519,936	2012	1,519,936				
2013	1,436,734	810,478	761,358	3,008,570	684,714	293,449	347,248	1,325,410	752,020	517,030	1,683,160	2013	1,683,160				
2014	1,546,391	896,292	808,002	3,250,685	718,949	308,121	364,610	1,391,680	827,441	588,171	1,859,005	2014	1,859,005				
2015	1,663,807	989,841	856,314	3,509,962	754,897	323,527	382,841	1,461,264	908,910	666,313	2,048,698	2015	2,048,698				
2016	1,789,484	1,092,407	904,910	3,786,801	792,642	339,704	401,983	1,534,328	996,843	752,704	2,252,474	2016	2,252,474				
2017	1,923,953	1,202,481	955,067	4,081,501	832,274	356,689	422,082	1,611,044	1,091,679	845,793	2,470,457	2017	2,470,457				
2018	2,067,775	1,322,602	1,007,776	4,398,152	873,887	374,523	443,186	1,691,596	1,193,887	948,079	2,706,556	2018	2,706,556				
2019	2,221,761	1,452,825	1,063,061	4,737,647	917,582	393,249	465,345	1,776,176	1,304,179	1,059,575	2,961,471	2019	2,961,471				
2020	2,386,587	1,593,899	1,119,647	5,100,132	963,461	412,912	488,612	1,864,985	1,423,126	1,180,987	3,235,147	2020	3,235,147				

Fuentes: Anexos #10, #11 y #12

Elaboración Propia.

Cuadro # 6

## Estimación del Costo Total Anual para Lograr las Metas de Cobertura Universal en la Atención de los Servicios Sociales Básicos

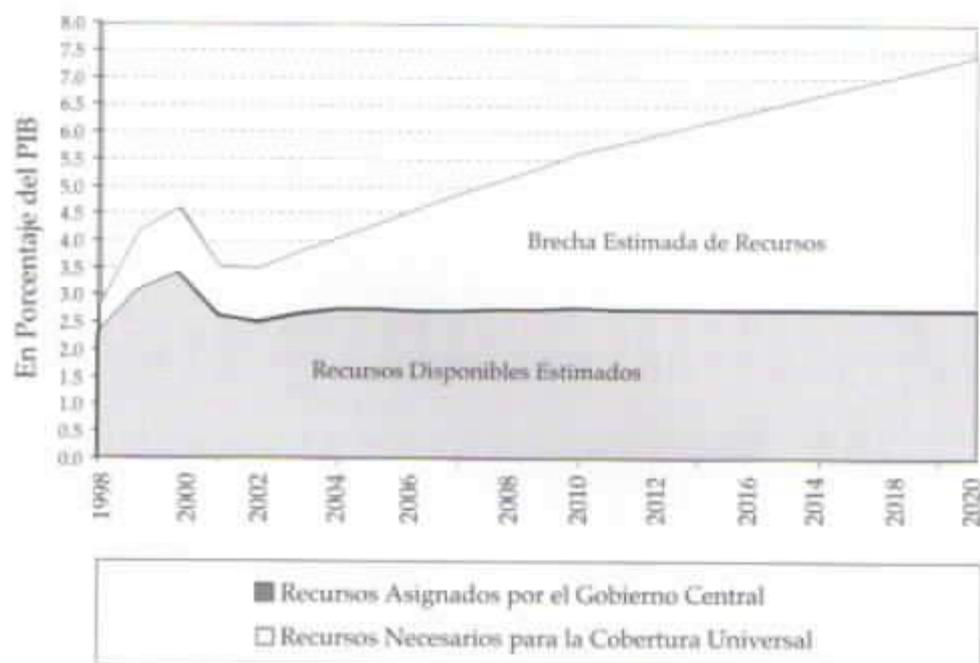
Años	En Porcentaje del PIB														
	Costo Total de la Cobertura en SSB					Recursos Disponibles por el Estado					Brecha de Recursos Estimada				
	Cobertura Propuesta Educación Básica (a)	Cobertura Propuesta Salud Básica (a)	Cobertura Infantil y Nutrición (a)	Total de los SSB Propuesto (a)	Para Educación Básica (b)	Para Salud Básica (b)	Para Atención Infantil y Nutrición (b)	Para Total de los SSB (b)	Para la Educación Básica c = (a-b)	Para la Salud Básica c = (a-b)	Para la Atención Infantil y Nutrición c = (a-b)	Para el Total de los SSB c = (a-b)	Años		
1998	1.58	0.54	0.68	2.80	1.09	0.50	0.68	2.27	0.49	0.04	-	0.53	1998		
1999	2.39	0.85	0.93	4.17	1.42	0.70	0.93	3.05	0.97	0.15	-	1.12	1999		
2000	2.62	0.87	1.10	4.59	1.57	0.70	1.10	3.37	1.04	0.17	-	1.21	2000		
2001	2.11	0.67	0.73	3.52	1.36	0.50	0.73	2.59	0.75	0.17	-	0.93	2001		
2002	2.12	0.68	0.71	3.50	1.26	0.50	0.71	2.47	0.86	0.18	-	1.03	2002		
2003	2.24	0.76	0.79	3.80	1.41	0.50	0.71	2.62	0.83	0.26	0.08	1.17	2003		
2004	2.31	0.86	0.90	4.07	1.40	0.60	0.71	2.71	0.91	0.26	0.19	1.35	2004		
2005	2.39	0.95	1.00	4.33	1.42	0.60	0.71	2.73	0.97	0.35	0.29	1.61	2005		
2006	2.47	1.04	1.09	4.60	1.37	0.60	0.71	2.68	1.10	0.44	0.38	1.93	2006		
2007	2.54	1.13	1.18	4.86	1.37	0.60	0.71	2.68	1.17	0.53	0.47	2.17	2007		
2008	2.62	1.22	1.27	5.10	1.40	0.60	0.71	2.71	1.22	0.62	0.56	2.40	2008		
2009	2.70	1.31	1.35	5.36	1.41	0.60	0.71	2.72	1.29	0.71	0.64	2.63	2009		
2010	2.78	1.40	1.43	5.61	1.42	0.60	0.71	2.73	1.36	0.80	0.72	2.88	2010		
2011	2.79	1.49	1.52	5.80	1.40	0.60	0.71	2.71	1.39	0.89	0.81	3.09	2011		
2012	2.86	1.57	1.54	5.97	1.40	0.60	0.71	2.71	1.46	0.97	0.83	3.26	2012		
2013	2.94	1.66	1.56	6.15	1.40	0.60	0.71	2.71	1.54	1.06	0.85	3.44	2013		
2014	3.01	1.75	1.57	6.33	1.40	0.60	0.71	2.71	1.61	1.15	0.86	3.62	2014		
2015	3.09	1.84	1.59	6.51	1.40	0.60	0.71	2.71	1.69	1.24	0.88	3.80	2015		
2016	3.16	1.93	1.60	6.69	1.40	0.60	0.71	2.71	1.76	1.33	0.89	3.98	2016		
2017	3.24	2.02	1.61	6.87	1.40	0.60	0.71	2.71	1.84	1.42	0.90	4.16	2017		
2018	3.31	2.12	1.61	7.05	1.40	0.60	0.71	2.71	1.91	1.52	0.90	4.34	2018		
2019	3.39	2.22	1.62	7.23	1.40	0.60	0.71	2.71	1.99	1.62	0.91	4.52	2019		
2020	3.47	2.32	1.63	7.41	1.40	0.60	0.71	2.71	2.07	1.72	0.92	4.70	2020		

Fuentes: Anexos #10, #11 y #12

Elaboración Propia

Gráfico # 34

**ECUADOR: Gasto en SSB. Brecha Estimada de Recursos  
1998 - 2020**



Fuente: Estimaciones del estudio con base a la tendencia histórica y reciente.

En términos de bienestar, de mantenerse la tendencia registrada en el pasado, los conflictos sociales se acentuarán, avivándose el círculo perverso: pobreza-subdesarrollo-inseguridad ciudadana-conflictividad social. Varios trabajos latinoamericanos resaltan el impacto positivo del acceso efectivo a los servicios sociales, sobre los índices de pobreza (más allá de los problemas de calidad de los mismos). Las correlaciones entre gasto público social y niveles de pobreza reportadas para los países latinoamericanos<sup>106</sup>, fundamentan esta tesis. Por ello, la importancia de garantizar el financiamiento del gasto en SSB, hacia la consecución de una meta de cobertura universal.

### 1.3 La Distribución Intra-sectorial de los Recursos Adicionales que se Requieren para Financiar la Cobertura Universal de los SSB

Al examinar las estimaciones a nivel sectorial: educación, salud y atención infantil, los resultados son los siguientes<sup>107</sup>.

Los costos de la entrega de servicios para la educación básica, ascienden a 2,2% del PIB en 2003, mientras que los recursos que se estiman se presupuestarán cubrirían el 63% de lo requerido para lograr sus metas en dicho año. Teóricamente, por tanto, habría que incrementar en un 37% el presupuesto para la educación básica en 2003, a

106 Gamuza, et. al., (1999, pgs. 48 y 49).

107 Se recuerda que los costos de las estimaciones aluden únicamente a los servicios básicos y a los grupos programáticos privilegiados por la política pública. Es decir, en las estimaciones no se incluyen, por ejemplo, los costos de la educación a nivel diversificado o la educación universitaria (se incluye sólo los 10 años de básica); tampoco se incluyen paquetes de atención de salud de alta complejidad; y, tanto en salud como en atención infantil, los grupos poblacionales considerados son los de ingresos bajos (identificados como pobres, según las mediciones oficiales). De ahí que las estimaciones no coincidan con los valores totales de las asignaciones de cada sector.

fin de cubrir la brecha de recursos esperada en el año siguiente. En los años subsiguientes, las brechas se van ampliando de manera progresiva (Véase los Anexos #10, para el detalle de las metas específicas y de los valores estimados por programa educativo: pre-primaria, primaria, ciclo básico, alfabetización y de los montos asignados para mejorar la calidad y otras metas).

Por su parte para la *salud básica*, que en 2003 demanda 0,8% del PIB, se dispondría de 0,5% para los servicios considerados, por lo que la brecha de recursos esperada es del orden del 38% de lo requerido (Véase los Anexos #11 para el detalle de las metas específicas y de los valores estimados por programa de salud: preventiva, atención primaria, hospitalaria de primer nivel, paquete nutricional básico y de los montos asignados para mejorar la calidad).

Finalmente, para la *atención infantil* que en 2003 demandan 0,8% del PIB; se dispondría sus requerimientos. En los años subsiguientes, al igual que en salud y educación, las brechas se incrementan progresivamente (Véase los Anexos #12 para el detalle de las metas específicas y de los valores estimados por programa).

Las brechas anotadas exigen la adopción de una estrategia de movilización de nuevos recursos y de reorientación de los actuales esquemas de entrega de los SSB, que permitan emprender un proceso gradual de universalización de los servicios con eficacia y pertinencia, en un horizonte de 18 años.

Nótese que no todas las brechas de las variables se cierran en 2020 por depender del grado de atraso de las mismas. Las de mayor retraso se cierran en 2020, pero paulatinamente ciertas brechas se van cerrando con anterioridad; por ejemplo, en el corto plazo (pre-primaria y primaria), a mediano plazo (colación escolar) y a largo plazo (atención primaria de salud). Para el ritmo de cambio de las variables en las estimaciones se ha considerado: i) la trayectoria histórica de la variable; ii) las capacidades operativas institucionales y iii) la meta de cambio en la tendencia (hacia la universalización de los SSB).

## 2. Implicaciones del Nivel de Recursos Requeridos para los SSB en Términos de Prioridad Fiscal y de Prioridad Macroeconómica

Como se puede observar en el Cuadro #6, la estrategia de universalización de los SSB requeriría que se inicie con una asignación de 3,8% del PIB en 2003 para esos servicios. Para ello, habría que aumentar en un 46% lo que regularmente destina el Gobierno Central a los SSB (la brecha de recursos es equivalente a un 1.2% del PIB de 2003).

A futuro, las asignaciones de recursos serían crecientes; por ejemplo, en 2005 la brecha es de 1,6% del PIB y en 2010 se estima en 2,9% del PIB<sup>109</sup>. En promedio, durante la primera década del período estimado, la universalización de los SSB, requeriría más que duplicar anualmente los niveles que tradicionalmente se ha asignado de gasto público para estos servicios<sup>109</sup>.

<sup>109</sup> La relación del gasto público respecto al PIB, se denomina prioridad macroeconómica del gasto en SSB.

<sup>110</sup> Esto bajo la hipótesis optimista de que el Estado mantiene los niveles de participación relativa actuales constantes respecto del PIB.

Con respecto a la *prioridad fiscal* requerida del gasto futuro en SSB, implica pasar de una prioridad fiscal del 12.4% de los gastos totales del SPNF, en 2002, a 23.5% en 2010 (casi se duplica la participación). Nótese que la participación de los gastos en SSB en el gasto primario del SPNF (excluye a los intereses de deuda) sería superior<sup>110</sup>.

Por su parte, la prioridad fiscal del gasto en educación básica, que en 2002 ascendería a un 7,5% de los gastos totales del SPNF (mientras que el total del sector educativo alcanzaría un 14.4 % del gasto total del SPNF). En el año 2010, según el costeo realizado, el gasto en educación básica del Gobierno Central ascendería a un 11,6% de los gastos totales del SPNF (el total del sector educativo ascendería a un 20,8% del gasto total del SPNF)<sup>111</sup>.

Aún emprendiendo un proceso gradual como el propuesto para lograr la universalización de la educación básica, con esfuerzos adicionales anuales importantes (de alrededor de 1.5% del PIB, adicional, promedio durante 18 años), el gasto en educación no llegaría a representar un 30% del gasto del SPNF. En efecto, una meta de cobertura universal elevaría al gasto del Gobierno Central en SSB en el año 2010 a un 23.5% del gasto total del SPNF. Asumiendo que el gasto del Gobierno Central (base devengado) a futuro sigue representando un 77.2% del gasto total del SPNF (*i.e.*, se mantiene en el promedio registrado durante 1996-2001), el gasto total en SSB del Gobierno Central requerido por la cobertura universal alcanzaría un 30% del gasto total del Gobierno Central (el gasto en educación básica del Gobierno Central representaría un 15% del gasto total del Gobierno Central). Nótese que la meta de cobertura universal de los SSB exigiría una gran decisión política acompañada de una explícita voluntad de apoyo por parte de la sociedad civil. Lo anterior sustenta la poca viabilidad del reclamo del "30% del presupuesto del Gobierno Central para la educación" que públicamente varios actores sociales abanderan.

Con respecto a la *prioridad fiscal requerida del gasto futuro en salud básica*, los costos estimados implican pasar de una prioridad fiscal del 2.4% del gasto total del SPNF, en 2002, a 5.9% en 2010; es decir, más que se duplicaría la participación de los gastos en salud básica en este lapso de tiempo (el total del sector salud alcanzaría un 8,8% del gasto total del SPNF). Para el 2020, se ha estimado una prioridad de alrededor del 10% de los gastos totales del SPNF (el total del sector salud alcanzaría un 13,6% del gasto total del SPNF)<sup>112</sup>. La *prioridad fiscal* que se deriva del nivel de gasto proyectado para la atención infantil, implicaría pasar del 2.5% del presupuesto total del SPNF, a un 6% en 2010.

Como promedio regional, los países latinoamericanos destinan a la provisión de SSB alrededor de un 10% del PIB y de un 38% de los presupuestos públicos<sup>113</sup>; lo que sugiere que las magnitudes calculadas en este estudio son razonables.

A pesar de que el incremento estimado en este estudio luce como un esfuerzo fiscal de importancia, comparativamente, el monto de recursos requeridos parece francamente realizable de existir la decisión política que favorezca una sana asigna-

110 Representaría un 14.6% de los gastos primarios del SPNF, en 2002 y 25.3 % en 2010. Detalle pormenorizado del sector en el Anexo #10

111 Se resalta que las prioridades anotadas, sólo constituyen referentes ilustrativos de la tendencia esperada de las prioridades fiscales para los SSB. Para las proyecciones del Gasto Público Total del SPNF bajo el escenario base de este estudio, ver el Anexo #9-a.

112 Ver pie de página anterior. Detalle pormenorizado del sector en el Anexo #11

113 Ganiza, *et. al.*, (1999, pgs. 23 y 25).

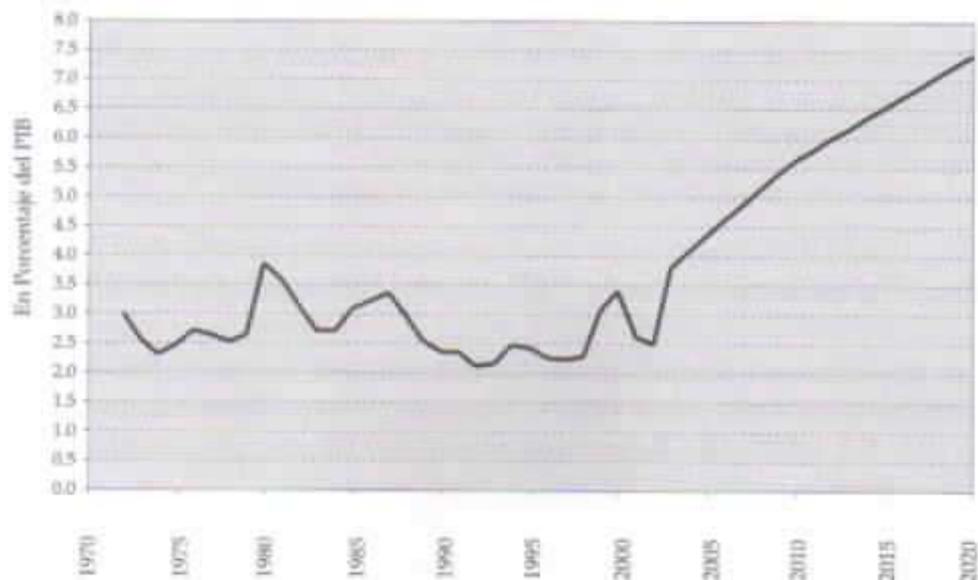
ción de los limitados recursos públicos. En efecto, 1,2% del PIB adicional del gasto en SSB estimado para el 2003, representa, por ejemplo, tan sólo el 6% del monto de recursos que se habría destinado para cubrir la crisis del sistema financiero privado en el año 2000<sup>114</sup>.

Ese monto adicional equivale al 5% del total de ingresos públicos (petroleros y no petroleros del 2001<sup>115</sup>) y al 47% de lo que eventualmente se habría destinado a compras de bienes y servicios militares en 2001<sup>116</sup>. Por otro lado, es casi igual a lo que se supone que el País, eventualmente, debería asignar a un fondo de contingencia para afrontar futuras crisis bancarias<sup>117</sup>. Desde otra perspectiva, el esfuerzo adicional significa que el Estado presupueste anualmente alrededor de 38 dólares adicionales por cada ecuatoriano pobre<sup>118</sup>.

Es decir, si se comparan los requerimientos adicionales de recursos, con los ingresos del Estado o con la prioridad fiscal asignada a otros rubros<sup>119</sup>; surge la hipótesis de que sí es factible que el Estado emprenda una estrategia de asignación de recursos adicionales para los SSB, cuya entrega sea transparente y esté condicionada a la consecución de resultados y al escrutinio público.

Gráfico # 35

#### ECUADOR: Evolución Necesaria del Gasto del Gobierno Central en SSB, 2003 - 2020



Fuente: Estimaciones del estudio con base a la tendencia histórica

114 Según un estudio de CORDES (julio, 2000), el costo del "salvataje bancario" ascendería a un 20% del PIB del año 2000.

115 Los ingresos no petroleros de 2001 alcanzarían al 19,3% del PIB y los ingresos petroleros al 7,3% del PIB (Ver: Anexo #1-b).

116 No se dispone de datos precisos del gasto en armamento, pero una aproximación pudiera ser el gasto en compra bienes y servicios del Gobierno Central ni la de las Empresas), reportado en la Información Estadística del BCE; en 2001 estos gastos habrían representado un 2,5% del PIB.

117 Arteta y Samaniego (abril, 2001), señalan que cada cinco años hay una crisis financiera por lo que (dada la experiencia del costo y del porcentaje de los depósitos que garantizó el Estado de la reciente crisis financiera) estiman que el País debería ir nutriendo un fondo de acumulados de 220 millones de dólares (1,2% del PIB en 2001) para asegurar el financiamiento de la garantía del 100% de los depósitos.

118 Recursos adicionales requeridos dividido para el número de pobres (el 56% de la población) a 2003 (269'509.000 / 7'082.036 = 38 dólares por pobre).

119 Prioridades que pueden incluso ser discutibles desde el punto de vista de su repercusión social.

De hecho, lo que se propone es revertir la tendencia de las prioridades macroeconómicas y fiscales de la inversión en SSB, como medio para mejorar la acumulación del capital humano, en las magnitudes y tiempo que ilustra el Gráfico #35.

Las prioridades anuales para cada uno de los tres sectores que abarcan los SSB se detallan en el Cuadro #7.

Cuadro #7

### ECUADOR: Prioridad Fiscal Requerida para los Servicios Sociales Básicos (1)

Años	En Porcentaje del Gasto Total del SPNF (2)			
	Gasto del Gobierno Central Requerido en en SSB	Gasto del Gobierno Central Requerido en Educación Básica	Gasto del Gobierno Central Requerido en Salud Básica	Gasto Público Requerido en Atención Infantil
2000	15.5	8.8	2.9	3.7
2001	13.2	7.9	2.5	2.7
2002	12.4	7.5	2.4	2.5
2003	14.3	8.4	2.9	3.0
2004	15.6	8.9	3.3	3.4
2005	17.1	9.4	3.7	3.9
2006	18.5	9.9	4.2	4.4
2007	19.7	10.3	4.6	4.8
2008	21.0	10.8	5.0	5.2
2009	22.3	11.2	5.4	5.6
2010	23.5	11.6	5.9	6.0

Fuente: Anexos #8, #10, #11, #12

Elaboración Propia.

(1) Las prioridades que se presentan, corresponden únicamente al segmento de servicios básicos (no corresponden al total del gasto en los sectores involucrados).

(2) Ver el Anexo #3-a de este estudio para las proyecciones del gasto del SPNF.

### 3. Beneficios Sociales de la Cobertura Universal de los SSB

Las implicaciones sociales de las inversiones propuestas en SSB son indiscutibles. Entre los efectos relevantes sobre el bienestar de la población se destacan (Ver los Anexos #10, #11, y #12 para el examen de las metas anuales propuestas en educación básica, salud básica y atención infantil, respectivamente):

- > que todos los niños y niñas que demandan educación básica la reciban,
- > que se erradique el analfabetismo,
- > que se eleve la calidad de la actual prestación de servicios educativos (una educación de calidad es aquella cuyos contenidos responden adecuadamente a lo que el individuo necesita para desarrollarse como persona y para desempeñarse adecuadamente en los diversos ámbitos de la sociedad),
- > que el total de población pobre reciba atención preventiva y primaria de salud,
- > que la población pobre que demanda atención hospitalaria de primer nivel tenga acceso a ésta,
- > que los niños pobres del País tengan acceso a un paquete nutricional básico y a servicios de atención infantil integrales, con eficacia y pertinencia, y
- > que se fortalezca la protección integral a la niñez.

En el largo plazo, dichas intervenciones se traducirían, entre otras, en:

- > escolaridad de la población de 10 años,
- > niveles de aprendizaje significativo (lo que aprende es lo que le corresponde y tiene relevancia en términos individuales y sociales),
- > escolaridad pre-primaria y primaria del 100%,
- > disminución de las tasas de mortalidad infantil, materna y general,
- > disminución de las tasas de desnutrición,
- > protección integral de los derechos, más eficiente y cercana a la vida cotidiana de los niños (especialmente de aquellos que viven en condiciones de pobreza), y
- > disminución de la incidencia de la pobreza.

Los Cuadros #8 y #9 presentan una síntesis de los indicadores básicos de Educación y Salud, los cuales proporcionan una idea de los cambios que se producirían en los indicadores, de emprenderse el proceso de universalización de los SSB.

En suma, significaría ofrecer a la población altos niveles de desarrollo educativo, de salud y protección infantil; cuyos índices ubicarían al Ecuador como un país de alto desarrollo social, niveles de pobreza moderada y aceleramiento en el nivel de desarrollo económico. Debiendo recordarse que según el Informe de Desarrollo Humano de 2001 del PNUD, Ecuador ocupa el lugar 94 entre 173 países.

Varios trabajos han demostrado que los servicios básicos impactan principalmente a la población de menores ingresos y desde el punto de vista de costo-efectividad, los recursos que se canalizan a estos servicios, tienen un impacto mayor en el bienestar de dicha población; lo anterior, por sí sólo, justifica la importancia de incrementar el monto de recursos para la provisión de SSB y de mejorar la calidad de entrega de esos servicios.

Vale la pena insistir, por otra parte, que la inversión en SSB es altamente redistributiva y que el impacto sobre el desarrollo humano y el crecimiento económico ha sido ampliamente documentado. De hecho, varios estudios han comprobado, que los servicios básicos impactan mayormente a la población de menores ingresos; así, el gasto en educación es altamente progresivo, respecto a la totalidad del gasto del sector y similar situación se presenta con los gastos en salud básica.

En el caso de Ecuador, León (2001), encuentra una marcada relación inversa entre el nivel de educación y la pobreza. En 1999, por ejemplo, entre los dependientes de hogares cuyo jefe tenía educación primaria únicamente, los afectados por la pobreza eran del orden del 65%; mientras en aquellos hogares cuyo jefe/a logró el nivel secundario, los dependientes afectados por la pobreza eran casi la mitad (34%). Por último, entre los dependientes pertenecientes a hogares cuyas cabezas alcanzaron la educación superior, los afectados eran considerablemente menos (apenas 9%).

El autor confirma que "Si bien durante la década de 1990 aumentó la escolaridad de la población, al finalizar el período, la mayoría de la población pertenecía aún a hogares cuyas cabezas tenían apenas uno o más años de instrucción primaria (54%); en cuanto a la fuerza laboral, solo el 32% había llegado a la secundaria y el 16% al ni-

vel superior. Por ello, el contraste educativo entre los sectores socioeconómicos es elocuente: en 1999, la escolaridad media de la población económicamente activa perteneciente al 20% más rico de los hogares era 2,2 veces mayor que la del 20% más pobre" (León, 2001 : 9).

Por otro lado, el autor agrega que las diferencias en la capacidad de generar ingresos entre los hogares no sólo dependen de su acumulación en capital humano (esto es, de su educación y experiencia laboral); sino que también obedece a las prácticas discriminatorias en virtud de las características personales y socioeconómicas.

Así mismo, el análisis de correlaciones entre gasto público social y pobreza, realizado por la CEPAL para 13 países latinoamericanos evidencia que a los países de menor gasto social les corresponde elevados niveles de pobreza, y viceversa. Así, a los países de gasto social medio, les corresponde niveles de pobreza también medios. La relación inversa encontrada entre gasto social y pobreza fundamenta la importancia de este tipo de gastos, como medio para atenuar la pobreza (PNUD - CEPAL - UNICEF, 1999).

El ejercicio empírico desarrollado por Fierro-Renoy (agosto, 1996: 44-45) para Ecuador, revela las bondades redistributivas que tendría la acumulación de capital humano, la tasa de retorno de inversiones en éste estaría muy por encima del costo de oportunidad de inversiones en capital físico. Así mismo, el ejercicio econométrico desarrollado para estimar los efectos del esfuerzo fiscal de inversiones en educación sobre el PIB, revela que dicho gasto es una variable explicativa significativa en el comportamiento del PIB en largo plazo.

Por lo expuesto, la tesis del presente estudio es que, a pesar de las restricciones financieras, de las rigideces en la estructura del gasto o de incertidumbres macroeconómicas, desde el punto de vista de la equidad, es indispensable, y, desde el punto de vista fiscal, es factible, emprender en una estrategia orientada a lograr la universalización de los SSB en Ecuador. Se considera que el proceso debe incorporar mejoramiento de la calidad, debe ser gradual y en el cual el Estado no sea centro exclusivo de financiamiento.

#### **4. Mejoramiento de la Calidad de los SSB y Cambios en la Modalidad de Entrega**

Cabe señalar que las estimaciones de los nuevos recursos que se demandan, asumen de manera implícita un cambio en la modalidad de entrega de los servicios en todos los sectores como mecanismos para mejorar la calidad de los servicios; aceptándose por tanto, que el problema de la provisión de los SSB en el País, no sólo es de insuficiencia de recursos sino, además, de la forma en que se los entregan (i.e., de su calidad).

Así, los esfuerzos que se hagan para obtener mayores recursos para los SSB, necesariamente deben acompañarse de estrategias y mecanismos efectivos para mejorar la calidad de la entrega de dichos servicios.

Siguiendo la línea de reflexión del Informe del BID (1996), las modalidades y tendencias futuras de la política social deben ser más abiertas, flexibles, transparentes y participativas. Deben apuntar a cambios sustanciales en al menos tres ámbitos de la provisión de los SSB: i) modalidades de intervención; ii) modalidades de financiamiento y iii) el rol de los actores. Cambios que se discuten a continuación.

#### 4.1 Cambio en las Modalidades de Intervención

Se sugiere reemplazar la entrega centralizada, sectorial y unilateral de los servicios, por una provisión focalizada en los pobres, descentralizada y con participación de los beneficiarios y el sector privado. Introducir mecanismos de mercado en la provisión de SSB (competencia, recuperación de costos y minimización de costos); promover nuevas formas de prestación de SSB que garanticen satisfacción de los beneficiarios y maximización de beneficios sociales.

#### 4.2 Cambio en las Formas de Financiamiento:

Un tema esencial a considerar en el futuro para el cambio en el esquema de prestación de los SSB, es el cambio en la modalidad de financiamiento:

- i. Reemplazar la producción y financiamiento público de los servicios sociales por alternativas como: producción privada y financiamiento público (el Estado financia pero delega al sector privado la entrega de los servicios); por ejemplo, la atención médica recibida por pacientes del IESS en clínicas privadas con cargo al IESS se está practicando con mayor frecuencia que en el pasado.
- ii. Producción pública y financiamiento mixto ( los servicios son provistos por entidades públicas y financiadas parcialmente por el Estado y por los beneficiarios), por ejemplo, los servicios de educación a través de las Redes Autónomas Rurales, en los cuales la comunidad está financiando parcialmente dichos servicios (mediante el pago a una parte de los docentes). La Ley de Régimen Presupuestario, otorga potestad a las unidades ejecutoras para cobrar por los servicios que prestan y para administrar sus recursos; otorgándoles mayor autonomía en el manejo financiero.
- iii. Por último, producción no gubernamental y financiamiento mixto (los servicios son provistos por organismos no gubernamentales y financiados parcialmente por ONG's y por los beneficiarios); por ejemplo, los servicios de salud infantil ofrecidos por ONG's en los cuales las madres aportan.

Si bien mayoritariamente los SSB aún se proveen bajo el viejo estilo de entrega (pública y centralizada), lentamente y con dificultades van cobrando mayor importancia las nuevas formas de financiamiento de los mismos.

#### 4.3 Cambio en el Rol de los Actores

Finalmente, es necesario fortalecer los esquemas de gestión de los SSB en los niveles inferiores de gobierno, a partir de esquemas surgidos de las propias comunidades beneficiarias; delegando la responsabilidad de las decisiones y el escrutinio pú-

blico al nivel local. Una participación ciudadana efectiva, debe formar parte de los nuevos esquemas de provisión de los SSB.

Por otra parte, cada vez va cobrando mayor significado en los actores sociales - especialmente en los gerentes sociales -, la recuperación de costos. Los beneficiarios están empezando a pagar por el servicio que reciben; en varios centros y unidades de salud ya se está practicando dichos cobros. La consideración de tarifas diferenciadas de acuerdo a la capacidad de pago del beneficiario puede ser una alternativa.

En el actual escenario de frágil sostenibilidad fiscal y bajo desarrollo humano es preciso redoblar esfuerzos innovadores en las dos direcciones (mayores recursos y cambios en la modalidad de entrega), si se desea alcanzar las metas propuestas. En efecto, nada garantiza que un mayor volumen de recursos se traduzca en una mejora de las coberturas y calidad de los SSB.

## Cuadro #8

ECUADOR: Indicadores Básicos de Educación:  
2002 - 2005

Situación Actual a 2002	Brechas de Cobertura a 2002	Metas Propuestas a 2005 (1)
Actualmente el promedio de años de escolaridad es de 6,7 años	En todos los niveles, pre-escolar, primaria y ciclo básico:	Acceso universal a los diez años de educación básica
Cobertura de matrícula pre-primaria, 72% de la población demandante.	28% de niños en edad pre-escolar no tienen acceso a la escuela	83% de niños en edad pre-escolar
Cobertura de matrícula primaria, 90% de la población demandante.	Cerca del 10% de niños en edad de primaria no asisten a la escuela	92% de niños que demandan atención primaria
Cobertura de matrícula a nivel de ciclo básico, 56% de la población demandante	44% de jóvenes en edad de ciclo básico no tienen acceso a los colegios (365.849 jóvenes)	63% de los jóvenes que demandan atención de ciclo básico
Tasa de alfabetismo: 90,6% de la población	Tasa de analfabetismo 9,4% de la población	Alfabetismo a una tasa del 93,7% de la población
Actualmente Ecuador ocupa el penúltimo lugar en el índice educativo latinoamericano		Ubicar al Ecuador entre los países con mejor índice educativo en América Latina
Prioridad macroeconómica actual del gasto en educación básica al 2002: 1,3% del PIB.	Brecha de recursos para la educación básica al 2002: 1% del PIB	Prioridad macroeconómica necesaria para la educación básica al 2005: 2,4% del PIB.
Prioridad Fiscal actual de la educación básica: 7,5%		Prioridad Fiscal al 2005 de la educación básica: 9,4%
Ineficiencias en el gasto y en la modalidad de entrega de los servicios	Ineficiencias de asignación Ineficiencias en el uso de los recursos Ineficiencias en el modelo de intervención y de financiamiento	-Mejorar la distribución intersectorial a favor de la educación -Mejorar la distribución entre gasto corriente y gastos de capital, a favor de lo segundo -Reformas en el modelo de entrega. -Diseñar el sistema de evaluación. -Definir los estándares de calidad del sistema.
Importantes problemas de calidad: A nivel de eficacia y pertinencia del sistema	Ausencia de un sistema de evaluación de la calidad de la educación básica	Poner en marcha el sistema de monitoreo y evaluación de la calidad de la educación.

(1) Las estimaciones se realizaron con base a la meta de universalización en la entrega de la educación básica, misma que se logra durante el período 2003-2020. Para efectos ilustrativos en este cuadro se presentan sólo las metas a 2005. El detalle de las metas a largo plazo se presenta en los Anexos #10 de este estudio.

## Cuadro #9

ECUADOR: Indicadores Básicos de Salud:  
2002 - 2005

Situación Actual a 2002	Brechas de Cobertura a 2002	Metas Propuestas al año 2005 (1)
Actualmente el 75% de la población no cuenta con ningún seguro.	En todos los niveles, prevención, atención primaria y hospitalaria de primer nivel.	Acceso universal a un paquete de salud básica y a un paquete nutricional dirigido a los grupos programáticos privilegiados por la política pública de salud.
Cobertura de atención preventiva, 19% de la población demandante.	81% de niños, adolescentes y mujeres pobres no tienen acceso a estos servicios. (4'883.275). 25% de niños menores de un año no son inmunizados, 40% de niños no reciben terapia de rehidratación oral.	49% de la población demandante pobre (3'126.160) con servicios de atención preventiva de salud.
Cobertura de atención primaria, 35% de la población demandante	65% de la población no tiene acceso a estos servicios (8'062.992) 60% de la población no tiene acceso a medicamentos esenciales, 34% de las mujeres no tienen acceso al uso de anticonceptivos	44% de la población demandante pobre con servicios de atención primaria de salud.
Cobertura de atención hospitalaria, 72%	28% de la población que necesita no tiene acceso a estos servicios (486.260)	82,5% de la población demandante pobre.
31% de niños menores de 5 años no tienen problemas nutricionales	69% de niños del campo menores de 5 años sufren de desnutrición	Bajar la incidencia de desnutrición en por lo menos el 50% de la población pobre.
Prioridad macroeconómica actual del gasto en salud básica al 2002: 0,5% del PIB.	Brecha de recursos para la salud básica al 2005: 0,3% del PIB	Prioridad macroeconómica necesaria para la salud básica al 2005: 0,9% del PIB
Prioridad fiscal: 2,4%	(por debajo de la media regional).	Prioridad fiscal al 2005: 3,7%
Ineficiencias en el gasto y en la modalidad de entrega de los servicios	Ineficiencias de asignación Ineficiencias en el uso de los recursos Ineficiencias en el modelo de intervención y de financiamiento.	-Mejorar la distribución intersectorial a favor de la salud básica -Mejorar la distribución entre gasto corriente y de capital -Reformas en el modelo de entrega
Problemas de calidad: eficacia y pertinencia	Ausencia de un sistema de evaluación de la calidad de los servicios de salud básica	Poner en marcha el sistema de monitoreo y evaluación de la calidad de los servicios.

(1) Las estimaciones se realizaron con base a la meta de universalización en la entrega de la salud básica, misma que se logra durante el periodo 2003-2020. Para efectos ilustrativos en este cuadro se presentan sólo las metas a 2005. El detalle de las metas a largo plazo se presenta en los Anexos #11 de este estudio.

# Sostenibilidad, Solvencia y Discrecionalidad de las Finanzas Públicas Hacia el Año 2010

# 5

Virginia Fierro - Renoy

De los Capítulos 1 y 2, está claro que el País debería empeñarse en no disponer de sus recursos no-renovables para financiar gasto corriente sino exclusivamente inversiones rentables y / o disminución de sus pasivos y precautelar así la situación patrimonial del sector público<sup>120</sup>. No seguir erosionando su patrimonio o mejorar su situación patrimonial, entraña además:

- > cerrar brechas en la provisión de SSB e inversión en infraestructura,
- > la incorporación al proceso de presupuestación de correctivos de choques negativos que hagan a las finanzas públicas menos vulnerables a la volatilidad de sus ingresos como son la asignación de recursos a fondos de estabilización petrolera (cuya función sea la de esterilizar variaciones internacionales en el precio del crudo) y el planteamiento de metas estructurales (metas presupuestarias ajustadas por el impacto de los ciclos de la economía en los ingresos tributarios), y
- > la generación de *superávit* primarios que permitan ir reduciendo el saldo de la deuda tanto interna como externa (lo que en la práctica significa que el hacedor de finanzas públicas incorpore de manera explícita las metas que persigue el gasto, reducir el nivel de la renuncia fiscal y reducir la evasión tributaria, entre otros).

A continuación se discute el impacto de tales objetivos de manejo presupuestario<sup>121</sup> en indicadores de finanzas públicas de corto plazo y en su situación patrimonial. Estas alternativas son evaluadas vinculando el presupuesto de las operaciones del SPNF y el balance del sector público<sup>122</sup>, pero no incluyen el impacto en el largo plazo que la gestión presupuestaria pueda tener en la productividad, por lo que el impacto que se discute en este estudio es parcial.

<sup>120</sup> Se reitera el carácter rentable de las inversiones en SSB. De no hacerlo, esos recursos pasan automáticamente a ser distribuidos entre los partícipes y, eventualmente, a financiar de manera indistinta gasto corriente o de capital.

<sup>121</sup> Los escenarios que se discuten asumen que se cancela el 100% del servicio de la deuda pública (intereses y amortizaciones). Por otro lado, se asume que el resultado global es idéntico a las necesidades de financiamiento del sector público (PSBR) ya que supone que no se da asistencia al sistema financiero u otras entidades a través de operaciones que generan endeudamiento.

<sup>122</sup> Ver el Anexo #3-a de este estudio para la proyección del presupuesto de operaciones del SPNF 2002-2010, elaborada bajo el supuesto de que el manejo de las finanzas públicas se cifo a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Responsabilidad Fiscal y el Anexo #4 para los supuestos utilizados en las estimaciones.

Específicamente, primero se presenta el panorama con y sin los parámetros fijados en la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilidad y Transparencia Fiscal (sección 1). Luego, se discute el impacto de una política de gasto que se plantea como meta la cobertura universal de la provisión de servicios sociales básicos y de infraestructura pública (sección 2). En la sección # 3 se analizan los efectos de establecer metas estructurales y, finalmente, se presenta el impacto de diferentes niveles de superávit primario (sección 4).

Antes de pasar a la discusión puede ser útil detenerse en los Diagramas #1 y #2 que resumen los vínculos que existen entre el presupuesto y el balance del sector público. A manera de ejemplo, en el Diagrama #1 se ilustra el impacto patrimonial que se deriva del caso extremo en que los recursos provenientes de la venta del petróleo se utilizan en su totalidad para financiar exclusivamente gasto corriente. Asumiendo que las operaciones del SPNF arrojan una brecha de financiamiento y que esta brecha de financiamiento se cubre mediante endeudamiento, bajo este escenario se produciría un deterioro patrimonial igual a la suma de las proporciones en que disminuyen las reservas petroleras (en que disminuye un activo) y en que se incrementa el saldo de la deuda (en que se incrementa un pasivo).

En el Diagrama #2, en cambio, se ilustra el impacto patrimonial que se deriva si la totalidad de los ingresos provenientes de la venta del petróleo (disminución de un pasivo) se destinan: una parte al financiamiento de inversiones de capital físico (incremento de un activo) y el resto a la provisión de SSB (disminución de un pasivo). Igualmente, asumiendo que las operaciones del SPNF arrojan una brecha de financiamiento y que esta brecha de financiamiento se cubre mediante endeudamiento, se produciría un deterioro patrimonial equivalente a "tan sólo" el incremento del saldo de la deuda<sup>123</sup>.

## 1. La Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilidad y Transparencia Fiscal

En el Capítulo 2 se presentó la evolución del índice del patrimonio del sector público hacia 2010, asumiendo que las finanzas públicas se ciñen a lo dispuesto en La Ley Orgánica de Responsabilidad, Disciplina y Transparencia Fiscal y su Ley Reformatoria. La Ley ha merecido algunos comentarios negativos<sup>124</sup> y, puesto que uno de los propósitos de este estudio es proporcionar instrumentos que ordenen la discusión hacia acuerdos sobre los lineamientos de las finanzas públicas en Ecuador, se ha creído conveniente presentar la evolución patrimonial y otros indicadores, bajo el escenario en que la Ley *no hubiese sido aprobada* (i.e., las proyecciones del presupuesto del SPNF y del balance del sector público no contemplan ninguno de los parámetros provenientes de la Ley).

Los supuestos de este escenario que cambian *vis-à-vis* del escenario base de este estudio (escenario con la Ley) son los siguientes:

123 En la práctica el tema es más complejo ya que para determinar el impacto patrimonial neto debe realizarse un análisis del costo de oportunidad del endeudamiento. De hecho hay inversiones cuya rentabilidad es tan elevada que amerita incurrir en el costo del endeudamiento.

124 Hay analistas que incluso plantean su eliminación.

Diagrama #1:

**Impacto Patrimonial del Uso de Recursos No Renovables para Financiar Gasto Corriente**

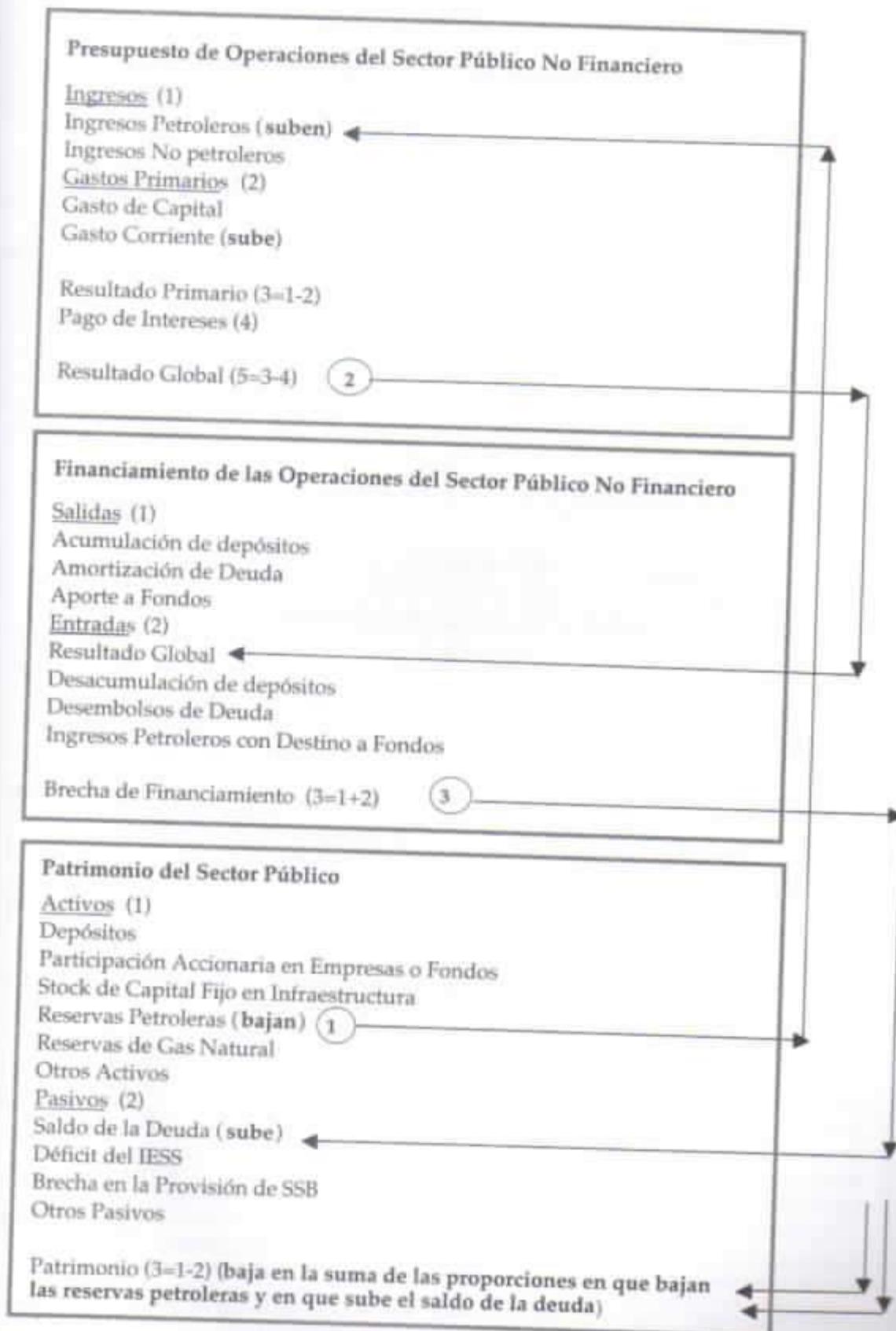
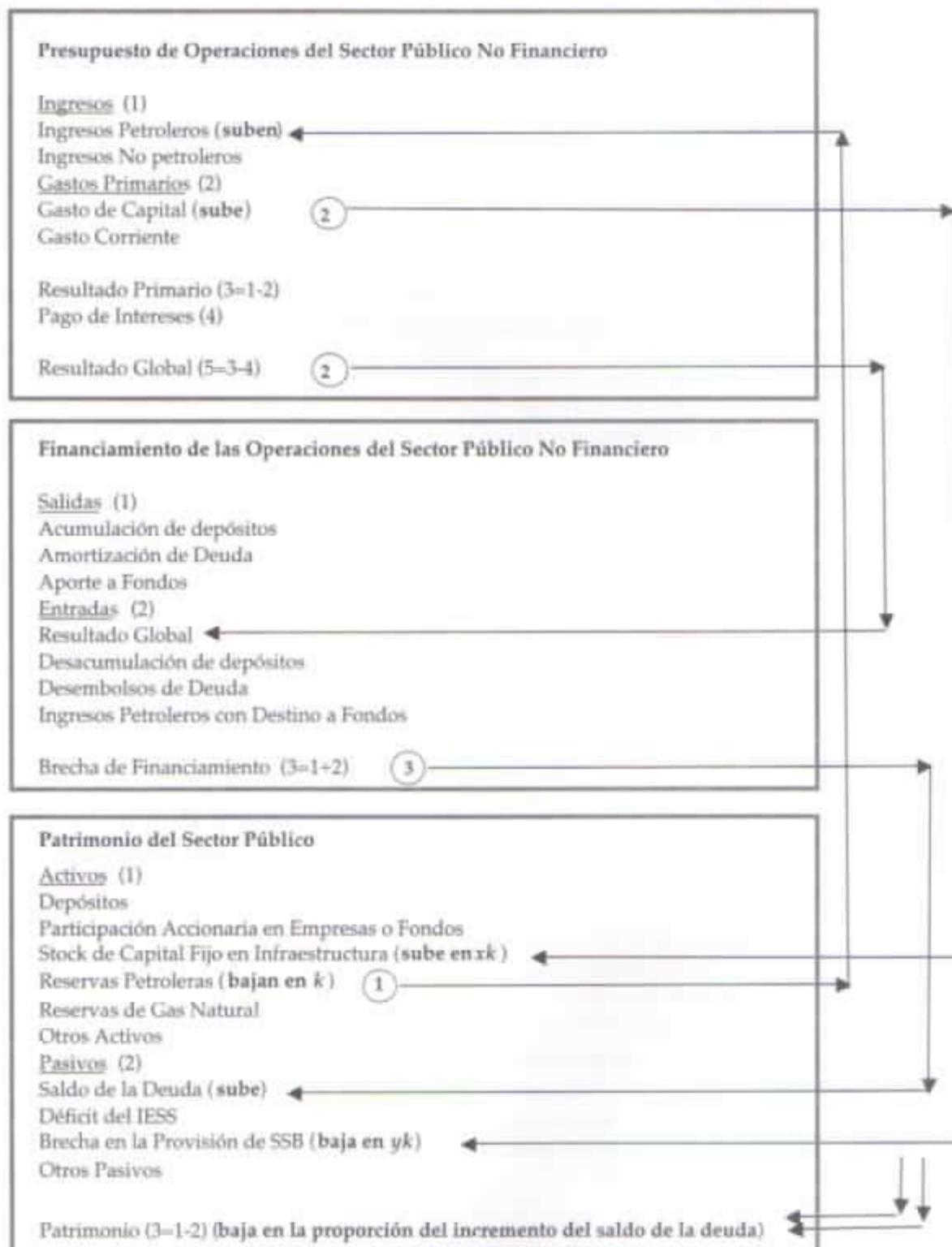


Diagrama #2:

**Impacto Patrimonial del Uso de Recursos No Renovables para Financiar Inversión de Capital y SSB**



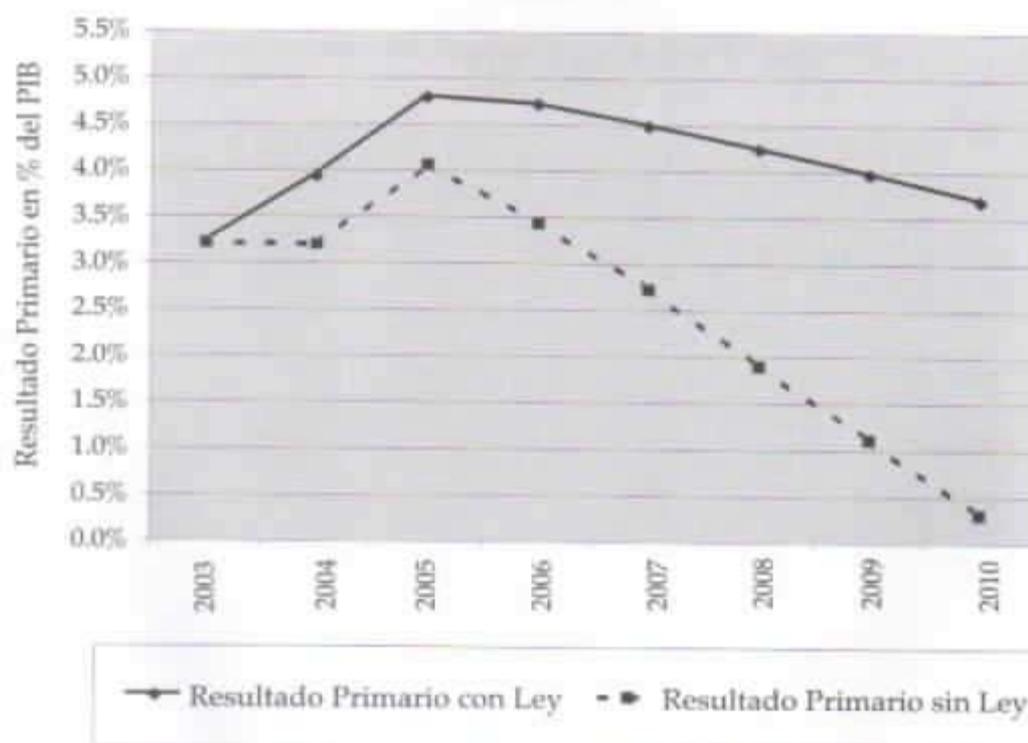
Nota:  $x+y=1$

- > el gasto primario del gobierno se incrementa en un 5% por encima de la tasa de variación del deflactor implícito del PIB,
- > el déficit no-petrolero (ingresos totales menos ingresos por exportaciones petroleras menos gastos totales) no tiene meta,
- > no se preasignan los ingresos provenientes de la venta de crudo pesado (por lo tanto pasan a formar parte de la programación presupuestaria) y se asume que la totalidad financia gasto corriente (no se destina a inversión física o a financiar inversión en SSB),
- > no se realizan recompras de deuda externa ni se cancela la deuda del Estado con el IESS, y
- > contrariamente al escenario de base, no se pone límite al crecimiento de la masa salarial del sector público en 2003 aunque de hecho está limitada por el supuesto del incremento del 5% del gasto primario (este supuesto no contradice la Ley pero se ha creído conveniente incluirlo ya que sus detractores por lo general respaldan el crecimiento del gasto en remuneraciones).

Antes de pasar a analizar los gráficos presentados, es necesario mencionar aquí que en todos los escenarios las proyecciones asumen que el nuevo endeudamiento de cada año puede ascender hasta un 40% de la inversión del SPNF<sup>125</sup>. Este importante supuesto se hizo a fin de obtener de manera directa cualquier necesidad de financiamiento adicional que arrojen los escenarios y poner en relieve la disyuntiva del hacedor de finanzas públicas. Si se busca la sostenibilidad de la política fiscal, este ha de evaluar si la rentabilidad de la inversión supera el costo de cada fuente de financiamiento.

Gráfico # 36

### Resultado Primario en % del PIB, 2003-2010



<sup>125</sup> Eliminiéndose algunos años en que la información es de dudosa consistencia, de Fierro - Renoy (marzo (b), 1997) se obtiene que de 1983-1995 la inversión del SPNF se habría financiado, en promedio, en un 40% con desembolsos de deuda externa.

Gráfico # 37

Resultado Global en % del PIB,  
2003-2010

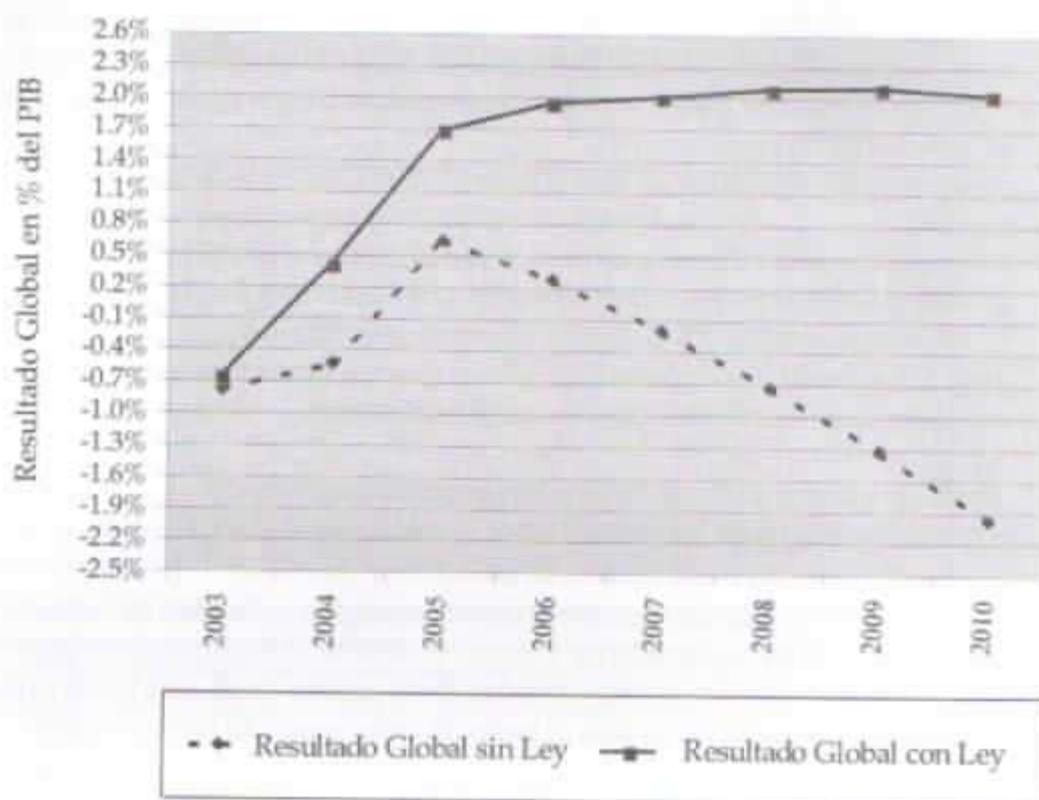


Gráfico # 38

Pago de Intereses en % del PIB,  
2003-2010

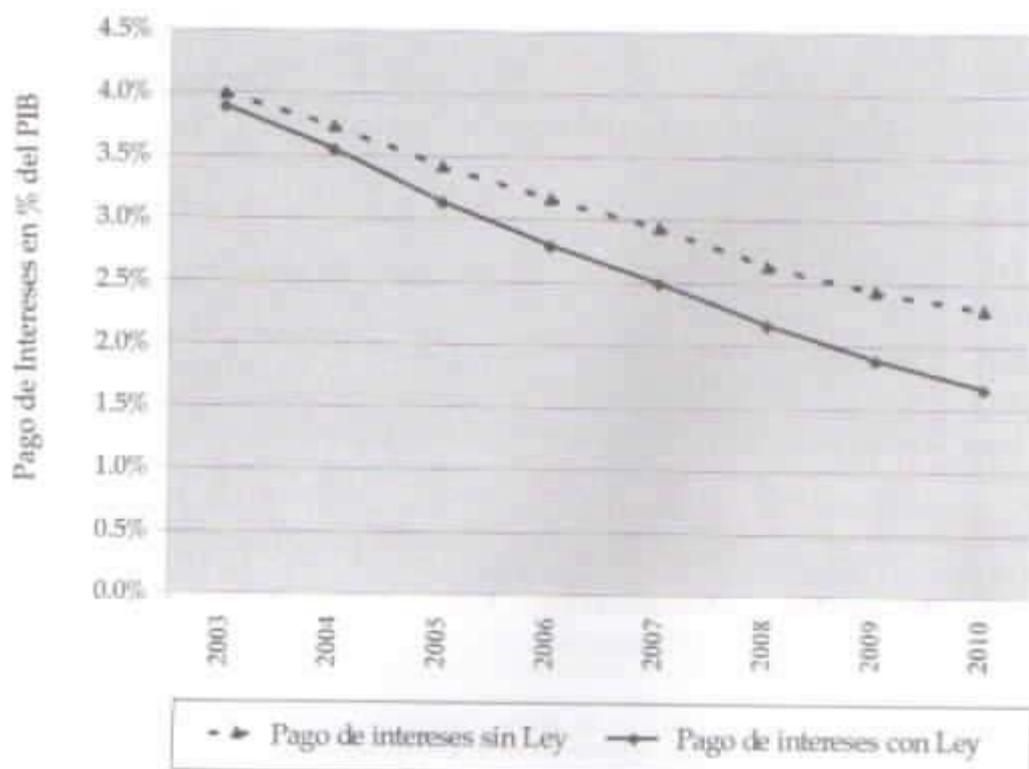


Gráfico # 39

Deuda Pública en % del PIB,  
2003-2010

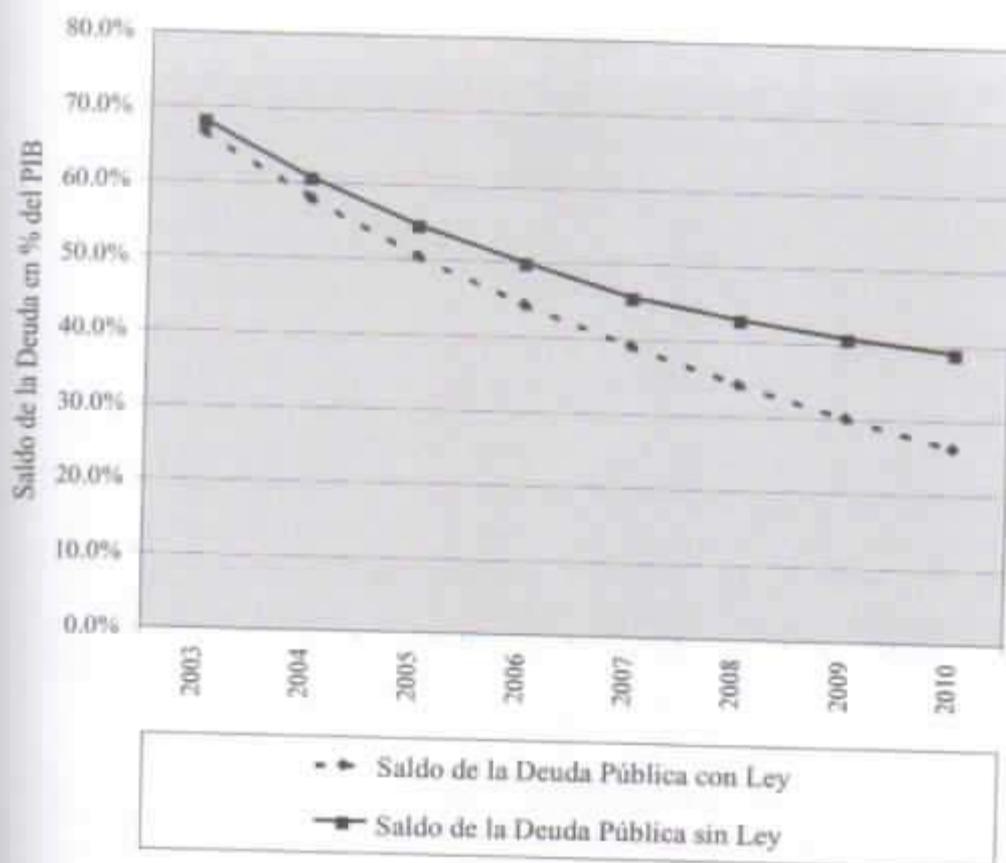


Gráfico # 40

Patrimonio del Sector Público, Índice 1970=100,  
2003-2010

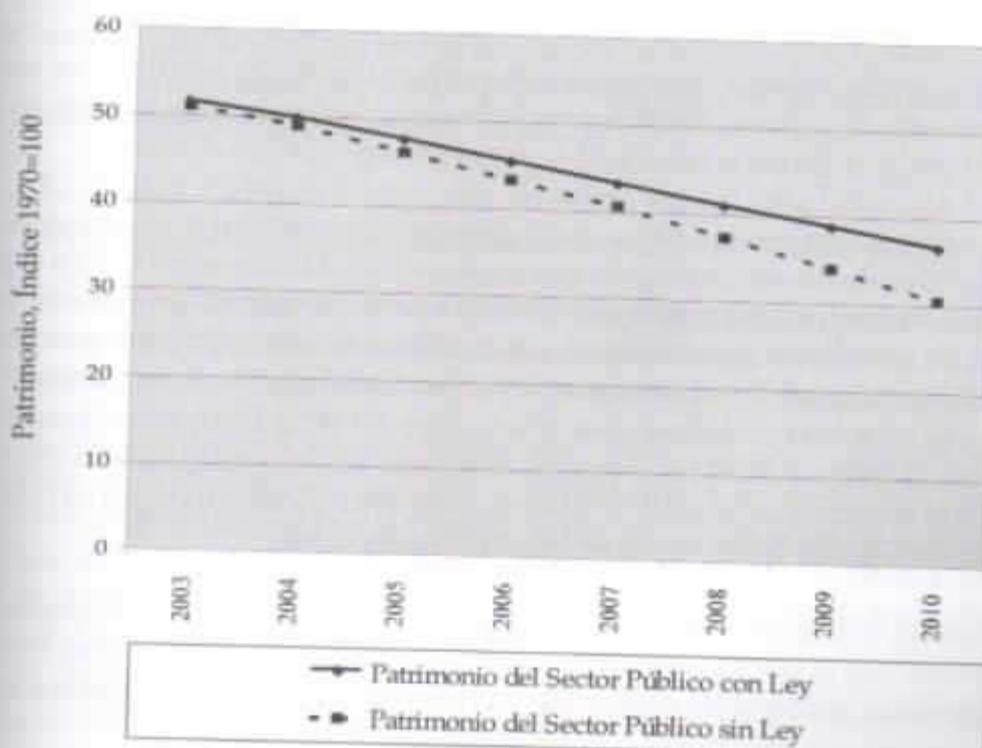
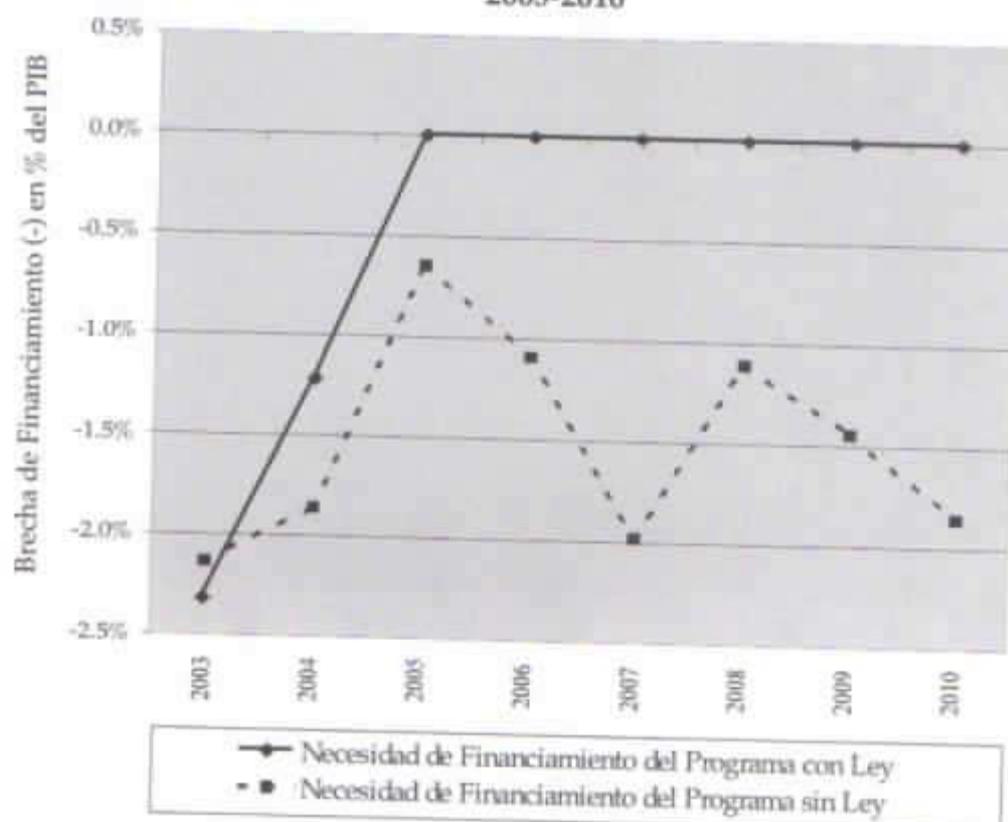


Gráfico # 41

Brecha de Financiamiento en % del PIB,  
2003-2010

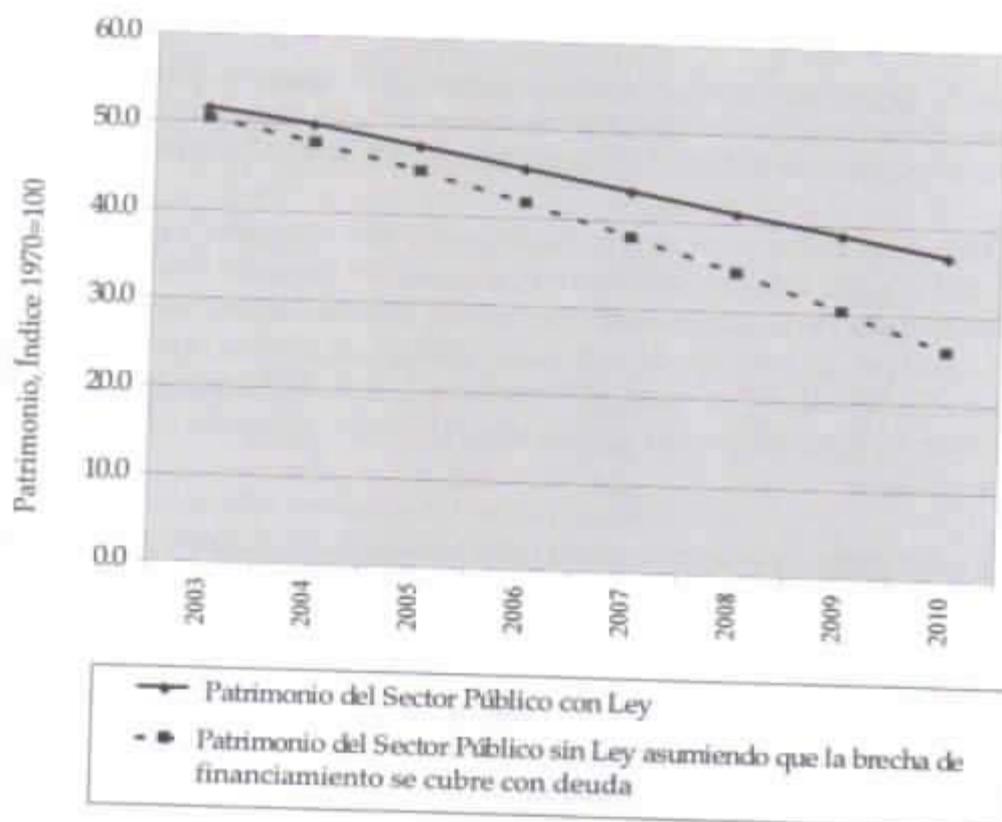
Como se destaca de los Gráficos #36 a #41, la evolución del pago de intereses, el saldo de la deuda pública y del patrimonio es similar bajo ambos escenarios. Sin embargo, en el escenario con la Ley, la reducción del pago de intereses y del saldo de la deuda como porcentaje del PIB es mayor en el tiempo. Por lo anterior, la erosión patrimonial bajo el escenario con la Ley, se reduce con mayor rapidez en el tiempo. Estos resultados son consistentes con los supuestos ya que la Ley preasigna los recursos provenientes de activos (reservas petroleras) para la disminución de pasivos (se asume recompra de deuda y cancelación parcial de la deuda con el IESS).

La mayor diferencia está en los resultados primario y global y, por consiguiente, en las brechas de financiamiento de ambos escenarios. Al no ponerse límites al gasto primario y asumirse una mayor tasa de crecimiento del mismo, bajo el escenario sin la Ley, las brechas de financiamiento son crecientes en el tiempo como porcentaje del PIB. Contrariamente, en el escenario con la Ley las brechas de financiamiento serían cada vez menores hasta observarse operaciones del SPNF financiadas hacia 2010, infiriéndose la sostenibilidad de la política fiscal bajo este escenario. Vale la pena recordar que el impacto patrimonial de las brechas de financiamiento estaría en función de las fuentes a través de las cuales se decidiera financiarlas.

En efecto, si bajo el escenario proyectado sin la Ley Orgánica de Responsabilidad, se asume que la brecha de financiamiento se cubre con endeudamiento, el deterioro patrimonial sería mucho mayor, tal como se puede apreciar en el Gráfico #42.

Gráfico # 42

**Patrimonio del Sector Público, Índice 1970=100, 2003-2010**  
Asumiendo que la Brecha de Financiamiento se Cubre con Deuda,



Bajo ninguno de estos escenarios se asumen objetivos claros de política sobre la provisión de servicios sociales básicos e inversión en infraestructura, ya que las inversiones sociales y en infraestructura se proyectan con su tendencia histórica y no se asumen mejoras en la calidad de esos servicios (como se propone en el Capítulo 4 de este estudio), por lo que bajo ambos escenarios, se observaría la tendencia del deterioro del desarrollo humano y déficit de infraestructura pública registrada en el pasado. Temas que se incorporan a continuación.

## 2. El Sector Público Cierra las Brechas en la Provisión de Servicios Sociales Básicos y de Demanda de Infraestructura Pública<sup>126</sup>

Antes de analizar este tema, es importante resaltar que los resultados que se discuten en este Capítulo aluden únicamente a aquellos relativos a finanzas públicas, toda vez que los impactos en términos del bienestar, se presentaron en el Capítulo 4.

Como se mencionó anteriormente, en el balance del sector público se utiliza como *proxy* de la deuda social que tiene el Estado (pasivo implícito) a la brecha en la provisión de SSB calculada en el Capítulo 4. El valor presente del costo total de la inversión, incluyendo mejoras en la calidad de la provisión actual, alcanza un 43% del PIB de 2003, los mismos que pudieran ser financiados anualmente hacia el año 2020 como se puede apreciar en el Anexo #13.

<sup>126</sup> Las proyecciones, 2001-2010, de las operaciones del SPNF y del balance del sector público bajo este escenario se presentan en los Anexos #13-a y #13-b, respectivamente.

A fin de analizar el impacto que tendría a nivel de los indicadores de las finanzas públicas la adopción de esta *meta de gasto* -la entrega universal de los servicios de educación básica, salud básica y atención infantil integral para los grupos programáticos privilegiados por la política pública, los pobres-, se realizó la proyección de las operaciones del SPNF y su impacto parcial en el balance del sector público. En este escenario se mantienen los supuestos del escenario base (con la Ley Orgánica de Responsabilidad); es decir que, entre otras cosas, se asume que el gasto primario tiene un tope de crecimiento anual de un 3.5% en términos reales (equivalente a la tasa de variación del deflactor implícito del PIB más 3.5 puntos porcentuales).

Ahora bien, como se puede ver en el Cuadro #10, si se aplica esa tasa de crecimiento real al gasto total en SSB, se tiene que quedan fuera del tope de incremento del gasto recursos necesarios para ir cerrando las brechas hasta el año 2010; sobre todo durante el primer año, año de la decisión política de ir hacia la cobertura universal de los SSB. Siendo así las cosas, el Gobierno y la sociedad deberían emprender en una política de reasignación del gasto e identificación de fuentes alternativas de financiamiento.

Por otra parte, de acuerdo a Varea (2002), el monto de recursos públicos necesarios para satisfacer la demanda de infraestructura hacia el año 2010, asciende a un valor actual equivalente a un 10.2% del PIB<sup>127</sup> (ver el Anexo #14).

Si se aplica la tasa de crecimiento real de 3.5%, consignada en la Ley Orgánica de Responsabilidad, al gasto histórico en infraestructura, se tiene que los recursos necesarios para ir satisfaciendo la demanda hacia 2010 - que quedarían fuera de ese tope de gasto -, no son significativos como porcentaje del PIB, excepción hecha del primer y segundo años (Cuadro #11). En el caso de la infraestructura, el financiamiento para satisfacer la demanda en el sector de la electricidad proviene de la facturación de las empresas eléctricas y en el caso de las carreteras del presupuesto del Estado.

A fin de ajustarse al tope de gasto establecido en la Ley, ese gasto adicional en SSB e infraestructura debería financiarse con la reasignación de gasto o, en el caso de los SSB, con fuentes alternativas de financiamiento (créditos no reembolsables, ONGs, conversión de deuda pública, entre otros); sin embargo, a fin de ver su impacto en el corto y largo plazos, en las proyecciones de este escenario se asume que el gasto necesario para cerrar las brechas en la provisión de SSB e infraestructura es adicional al tope de crecimiento del gasto establecida en la Ley y a la meta del gasto en remuneraciones fijada para 2003<sup>128</sup>.

Bajo esos supuestos, la evolución del índice patrimonial experimentaría un giro en la tendencia determinado por la disminución de las brechas en la provisión de SSB y de infraestructura (ver el Gráfico #46).

127 El cálculo de la inversión en infraestructura presentado en Varea (2002), incluye los sectores de telecomunicaciones, electricidad, transporte y carreteras. No incluye agua, saneamiento y recursos públicos mínimos para que el Estado pueda asumir su nuevo rol de controlador y regulador en esos sectores; un cálculo completo deberá incluir esos rubros.

128 Por no contar con una mejor alternativa, en este escenario al 100% del gasto en infraestructura se lo registra como gasto de inversión. En cambio, en promedio, a un 78% del gasto en SSB se lo registra como gasto corriente y al resto como gasto de capital. Debiendo señalarse que se estima que un 59.1% del gasto corriente en SSB, correspondería a gasto en remuneraciones. Ver: Cuadro #10 para los porcentajes anuales utilizados.

Cuadro #10

**ECUADOR: Gasto en Servicios Sociales Básicos  
Fuera del Tope de Gasto, 2002-2010**

En Millones de Dólares

Año	Gasto Total en SSB Requeridos (a)	Tasa de Variación Anual Requerida (b)	Tasa de Variación Anual Máxima (1) (c)	Gasto Dentro del Tope de Gasto (2) (d)	Gasto fuera del Tope de Gasto (e=a-d)	Gasto de Capital (%) (3)	Gasto Corriente (%) (3)
2002	506.1	-	-	-	-	13.0	87.0
2003	873.7	72.6%	11.2%	562.6	311.1	15.0	85.0
2004	1042.5	19.3%	10.2%	962.8	79.6	17.0	83.0
2005	1225.4	17.6%	9.3%	1138.9	86.5	19.0	81.0
2006	1418.9	15.8%	8.3%	1327.2	91.6	21.0	79.0
2007	1621.7	14.3%	8.3%	1537.2	84.5	23.0	77.0
2008	1845.3	13.8%	8.3%	1756.9	88.4	25.0	75.0
2009	2095.2	13.5%	8.3%	1999.3	95.9	27.0	73.0
2010	2370.8	13.2%	8.4%	2270.2	100.6	29.0	71.0

Fuente: Anexo #13 de este estudio y Ley Orgánica de Responsabilidad Fiscal.  
Elaboración Propia.

(1) Tasa máxima de crecimiento del gasto permitida en la Ley Orgánica de Responsabilidad Fiscal. Equivale a la tasa de variación del deflactor implícito del PIB (Anexo #4-b) mas 3.5 puntos porcentuales.

(2) Suponiendo que el gasto en SSB se incrementa al ritmo máximo permitido en la Ley Orgánica de Responsabilidad Fiscal.

(3) Estimaciones del estudio.

Cuadro #11

**ECUADOR: Inversión Pública para Satisfacer la Demanda de Infraestructura  
Fuera del Tope de Gasto, 2002-2010**

En Millones de Dólares

Año	Inversión Pública en Infraestructura Requerida (a)	Tasa de Variación Anual Requerida (b)	Tasa de Variación Anual Máxima (1) (c)	Gasto Dentro del Tope de Gasto (2) (d)	Gasto fuera del Tope de Gasto (e=a-c)
2002	165.3	-	-	-	-
2003	362.5	119.4%	11.2%	183.7	178.8
2004	498.4	37.5%	10.2%	399.5	98.8
2005	377.6	-24.2%	9.3%	544.5	-
2006	429.2	13.7%	8.3%	409.0	20.2
2007	291.3	-32.1%	8.3%	465.0	-
2008	302.7	3.9%	8.3%	315.6	-
2009	327.4	8.1%	8.3%	328.0	-
2010	332.9	1.7%	8.4%	354.7	-
Total 2002-2010	3087.3				

Fuente: Varela, M. (2002) y Anexo #14 de este estudio.

Elaboración Propia.

(1) Tasa máxima de crecimiento del gasto permitida en la Ley Orgánica de Responsabilidad Fiscal. Equivale a la tasa de variación del deflactor implícito del PIB (Anexo #4-b) mas 3.5 puntos porcentuales.

(2) Suponiendo que el gasto se incrementa al ritmo máximo permitido en la Ley Orgánica de Responsabilidad Fiscal.

Gráfico # 43

**ECUADOR: Patrimonio del SPNF**  
(a precios del petróleo y gas de 2001)

(Escenario: Con Meta de Cobertura Universal en la Provisión de SSB y Satisfacción de la Demanda de Infraestructura)

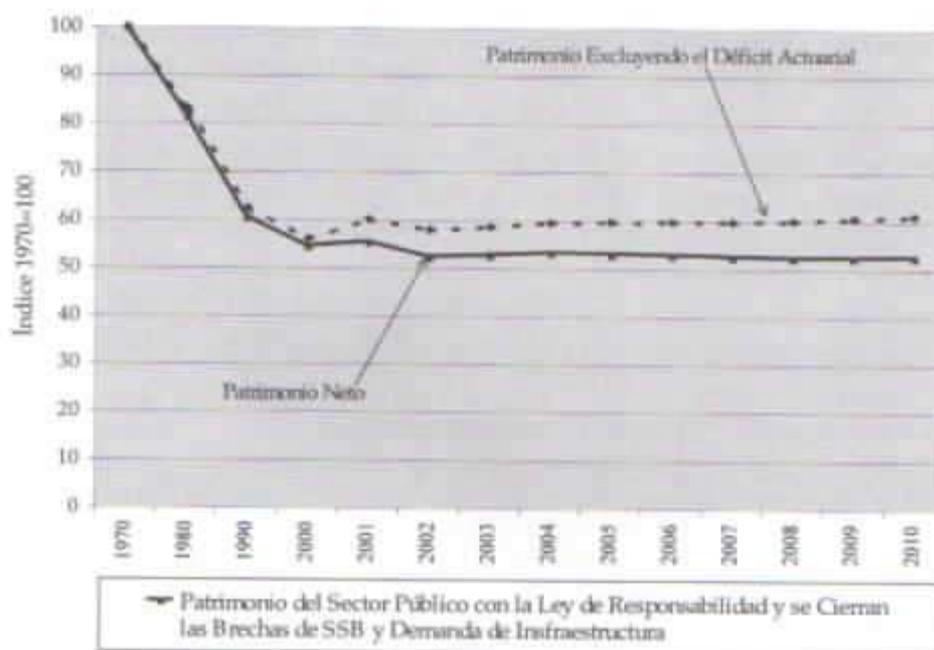


Gráfico # 44

**Resultado Primario en % del PIB,**  
**2003-2010**

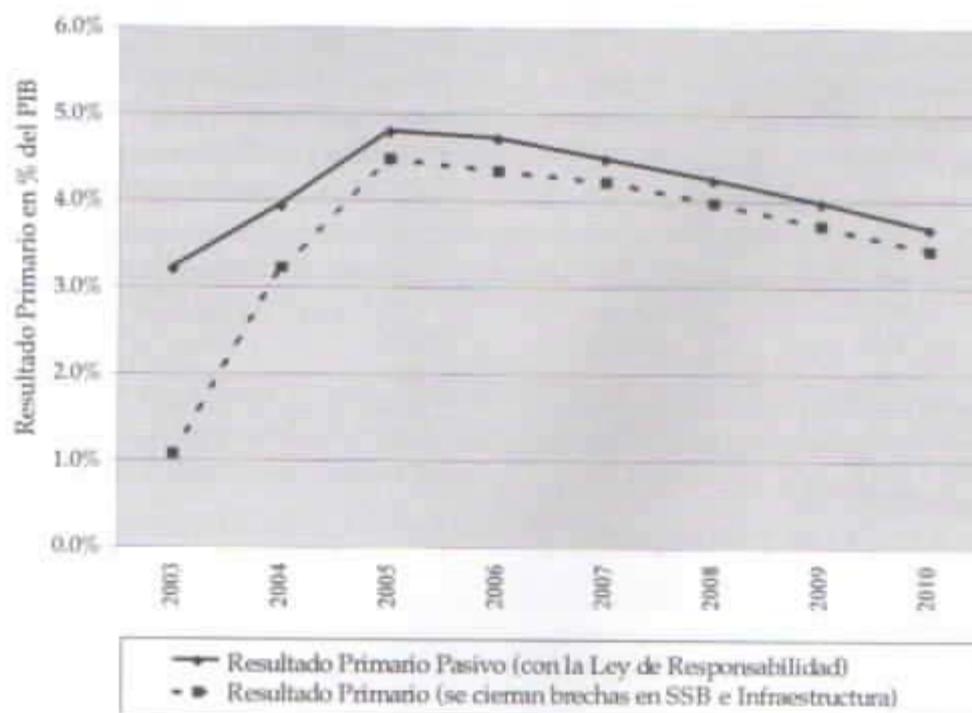


Gráfico # 45  
**Resultado Global en % del PIB, 2003-2010**

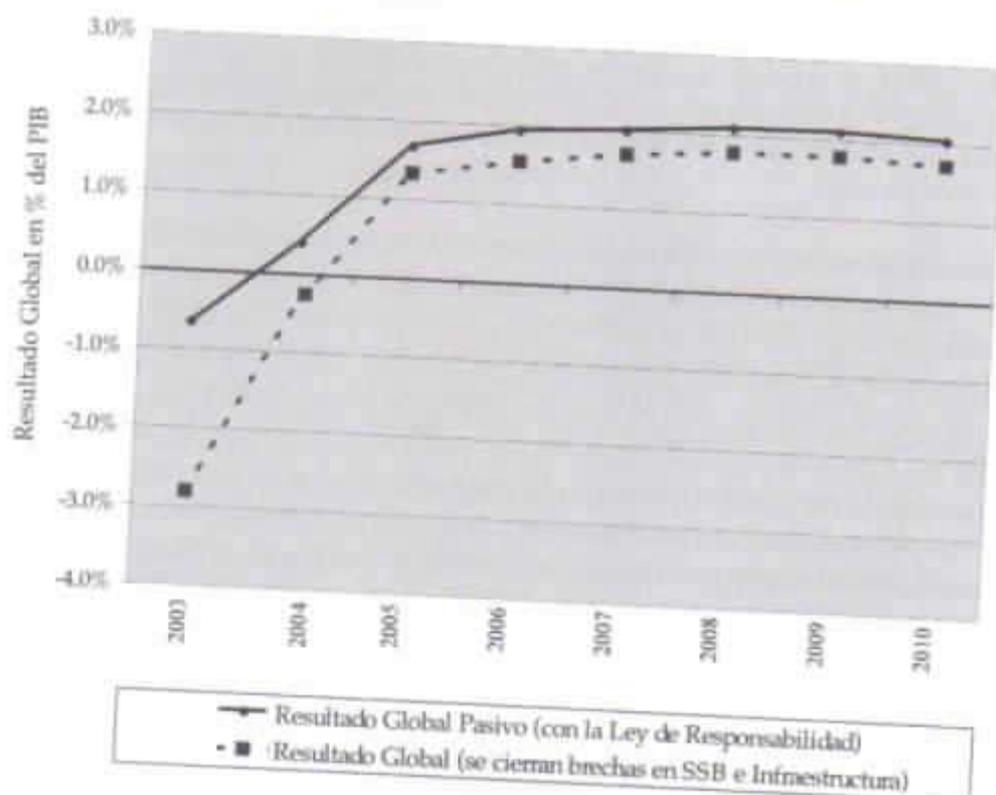
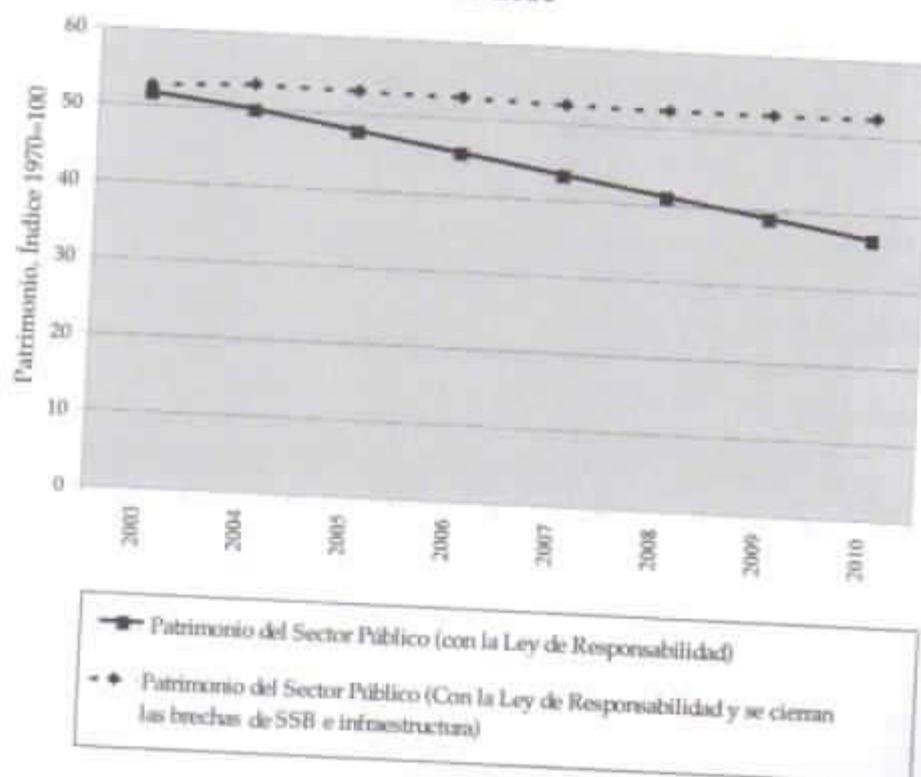


Gráfico # 46  
**Patrimonio del Sector Público, Índice 1970=100, 2003-2010**

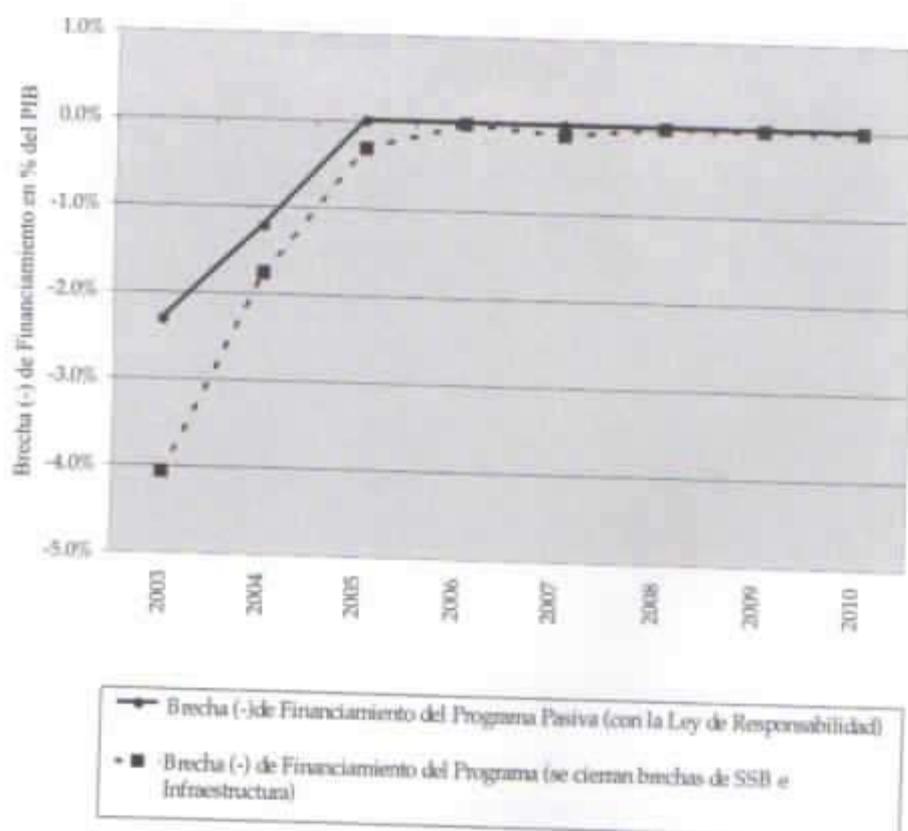


Los niveles del gasto en intereses y el saldo de la deuda pública son similares a los que se registran en escenario pasivo (con la Ley Orgánica de Responsabilidad). Las diferencias se encuentran en los primeros años a nivel de los resultados primarios y globales; pero, como se puede apreciar en los gráficos, las tendencias vuelven a ser las mismas después del esfuerzo inicial. Como consecuencia, las brechas de financiamiento del programa es superior al escenario pasivo sobre todo durante los primeros años. Por lo que le restaría al hacedor de finanzas determinar la fuente de financiamiento de esas brechas.

Las bondades de la política de cobertura universal de la provisión de SSB y de satisfacer la demanda de inversión pública en infraestructura, se pueden apreciar a través de su impacto de largo plazo en el que se provocaría un quiebre de tendencia yéndose de la erosión hacia la reposición patrimonial (recuérdese que en este escenario se asume, además, que se destinan activos para recompra de la deuda externa y cancelación de la deuda del Estado con el IESS) con efectos multiplicadores en el largo plazo por el impacto que esas inversiones tendrían en la productividad de la economía<sup>129</sup>. Cabe señalar que este resultado se basa en el supuesto de que el sector público no cubre las brechas de financiamiento mediante endeudamiento sino, por ejemplo, mediante la disminución de la renuncia fiscal, control o eliminación de la evasión tributaria, recorte de gasto corriente en otros sectores o reasignación de otros gastos menos rentables y/o fuentes alternativas de financiamiento que no deterioren la situación patrimonial.

Gráfico # 47

### Brecha de Financiamiento del Programa en % del PIB, 2003-2010



129 Se asume, por supuesto, que la calidad de la entrega es la adecuada.

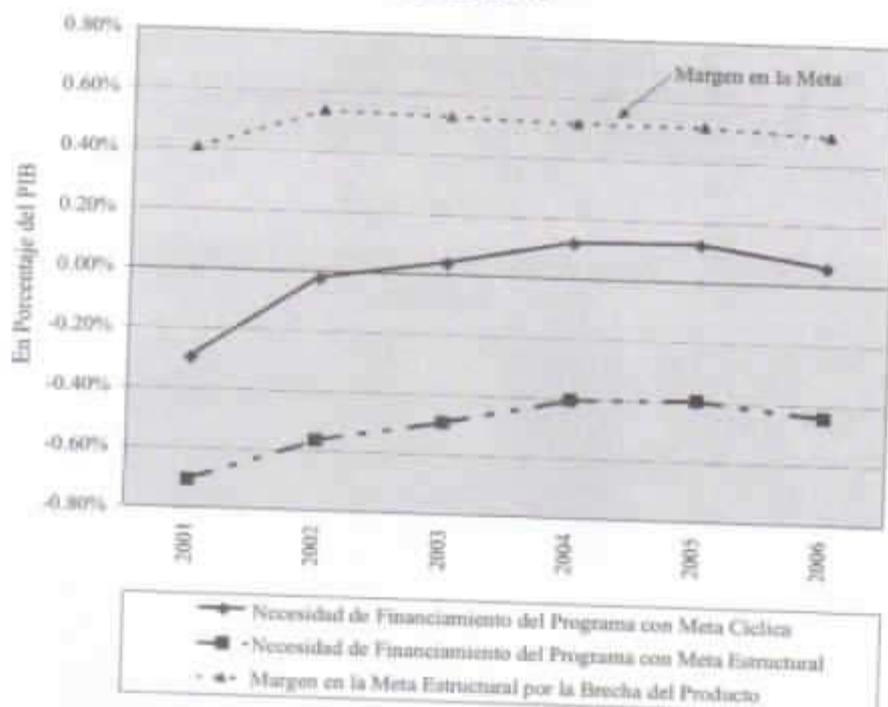
### 3. Metas Estructurales versus Metas Cíclicas

El siguiente ejercicio explora el impacto en la brecha de financiamiento del programa cuando se introducen ciertos principios que permiten una mayor discrecionalidad a la política fiscal<sup>130</sup>. Específicamente, se asume que el fisco se fija una meta del 2% del PIB en el resultado global estructural. Una meta en el resultado estructural del SPNF significa que a la meta del resultado global cíclico se le ajusta por su componente cíclico<sup>131</sup>. La brecha entre el PIB real observado y el PIB real potencial en términos del segundo, el componente cíclico utilizado en este escenario, se reporta en el Anexo #4-b.

La meta estructural se compara con una meta del 2% en el resultado global cíclico. Como puede apreciarse en Gráfico #48, las necesidades de financiamiento bajo el segundo escenario (meta cíclica) son casi inexistentes. En el ejemplo, mientras se piensa que no existen necesidades de financiamiento cuando se programa con metas cíclicas, cuando se toma en cuenta la ciclicidad de la economía, está claro que sí existen necesidades de financiamiento (meta estructural). Así, es fácil deducir el estrés al que se le somete a la economía cuando no se toma en cuenta el componente cíclico de los ingresos ya que con seguridad una vez que se produzcan los choques cíclicos el hacedor de finanzas públicas deberá adoptar agolpadamente "medidas" (del género "paquetazo") a fin de cubrir esas necesidades de financiamiento (medidas que deberán generar ingresos equivalentes a la magnitud del choque cíclico) con el consiguiente impacto a nivel de acumulación de capital, crecimiento, entre otros, que la ausencia de planificación y prioridades de gasto conllevan.

Gráfico # 48

#### Brecha de Financiamiento del Programa en % del PIB, 2003-2010



<sup>130</sup> Entendiéndose como la posibilidad de resolver los problemas estructurales y no los cíclicos que a la postre se resuelven por sí solos.

<sup>131</sup> El resultado ajustado por el ciclo - *gross mo* el indicador de la porción discrecional del déficit utilizado por la OCDE para evaluar la política fiscal - se construyó para cada año en base a la siguiente fórmula en versión déficit:  $Doc. = C_2 - I_2 \left( 1 - \epsilon \frac{Y - Y^*}{Y} \right)$  en donde:  $C_2$  es el gasto total del SPNF;  $I_2$  son los ingresos tributarios (los que aquí se consideran como cíclicos);  $\epsilon$  es la elasticidad de los ingresos tributarios con respecto al PIB, y  $\left( \frac{Y - Y^*}{Y} \right)$  es la brecha entre el PIB real observado y el PIB real potencial en términos del segundo. Las proyecciones del PIB nominal, del PIB real y del PIB potencial se encuentran en el Anexo #4-b. Al igual que Valle (abril, 1996) se asume que la elasticidad de los ingresos tributarios es igual a la unidad.

#### 4. La Generación de Superávit Primarios

Reiterando el vínculo que existe entre la generación de resultados primarios y la capacidad de preservar el patrimonio del sector público, en esta sección se presenta la proyección del impacto de diferentes escenarios de metas de resultados primarios. En lo demás, las proyecciones se basan en el escenario de base (con la Ley Orgánica de Responsabilidad).

Gráfico # 49  
Resultados Globales en % del PIB,  
2003-2010

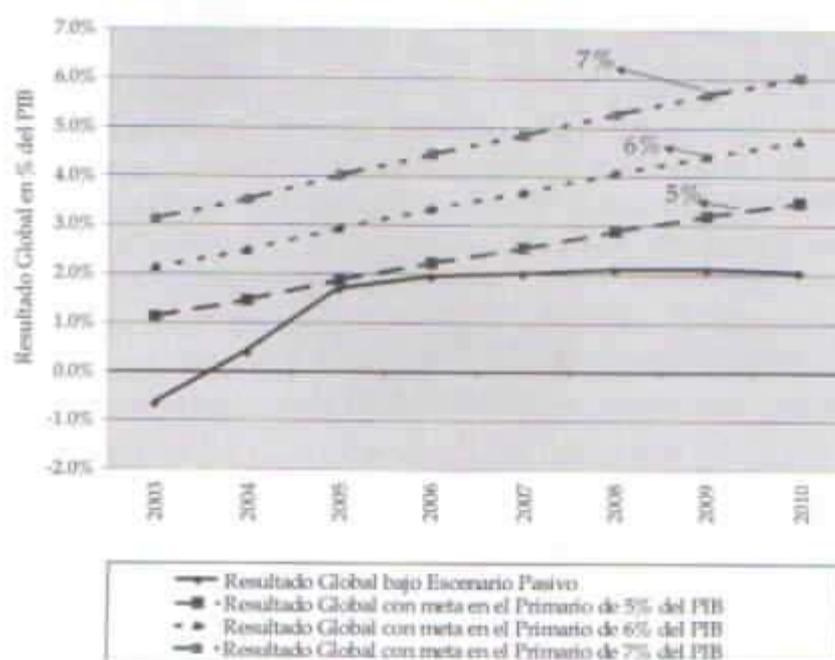


Gráfico # 50  
Pago de Intereses en % del PIB,  
2003-2010

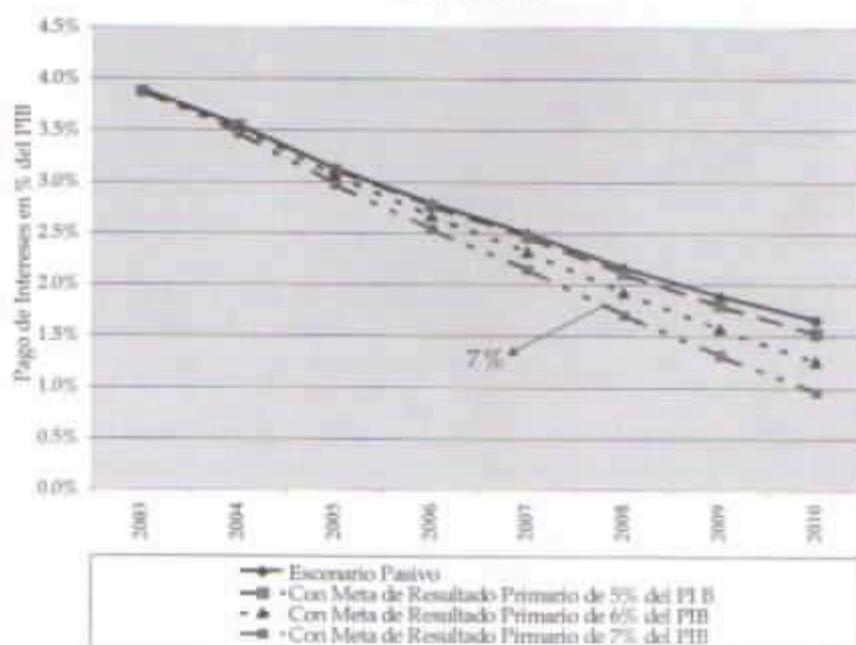


Gráfico # 51  
Saldo de la Deuda Pública en % del PIB,  
2003-2010

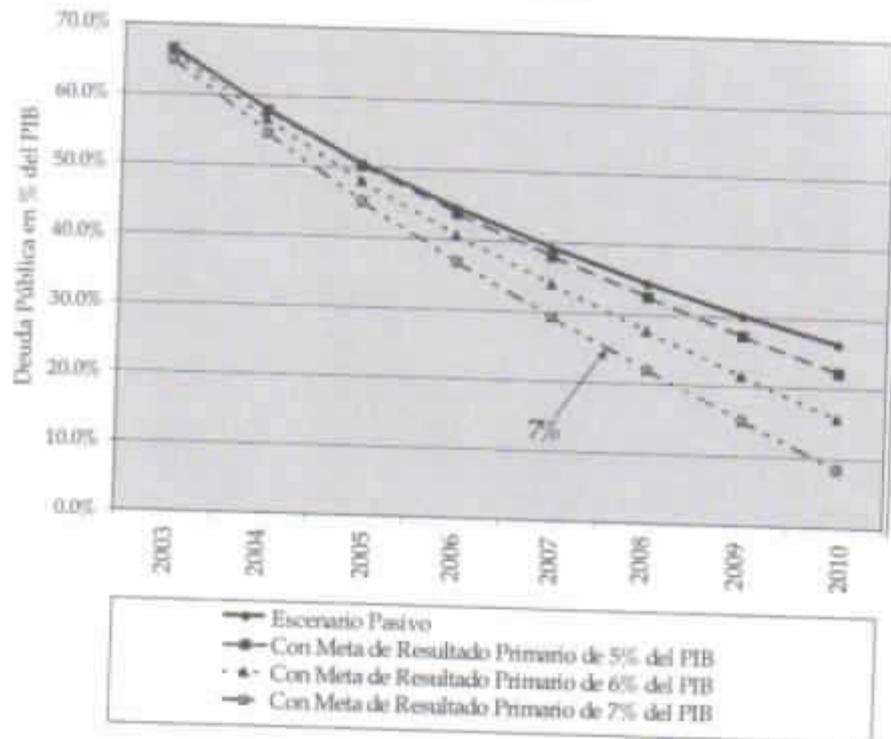


Gráfico # 52  
Patrimonio del Sector Público, Índice 1970=100,  
2003-2010

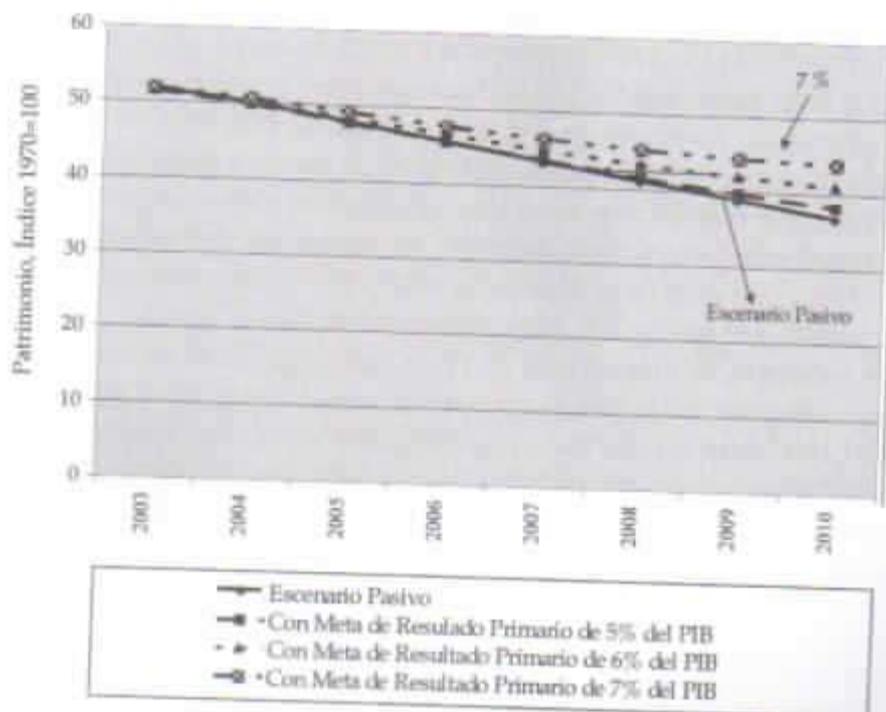
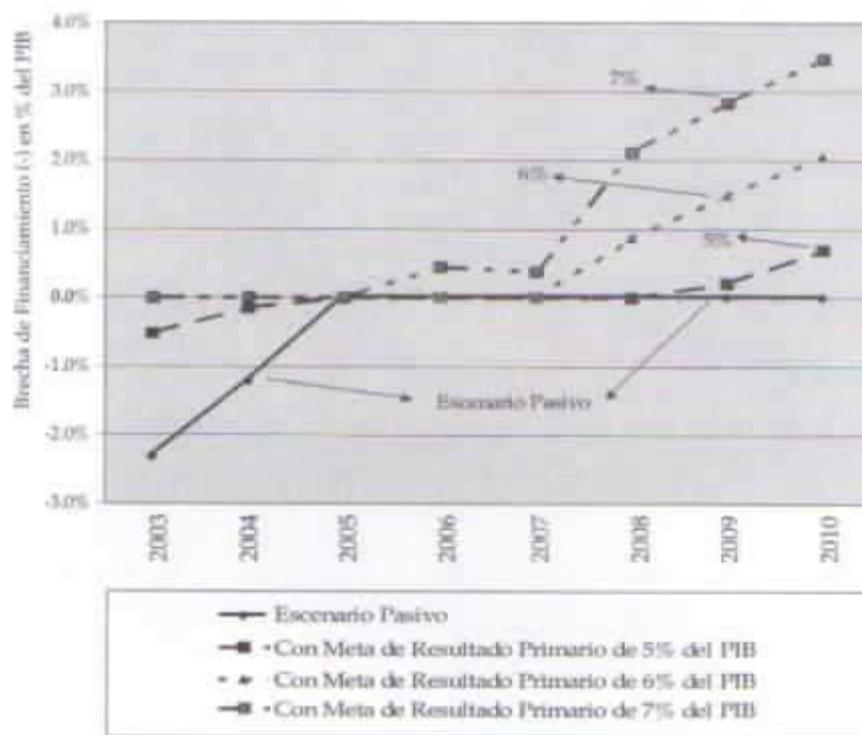


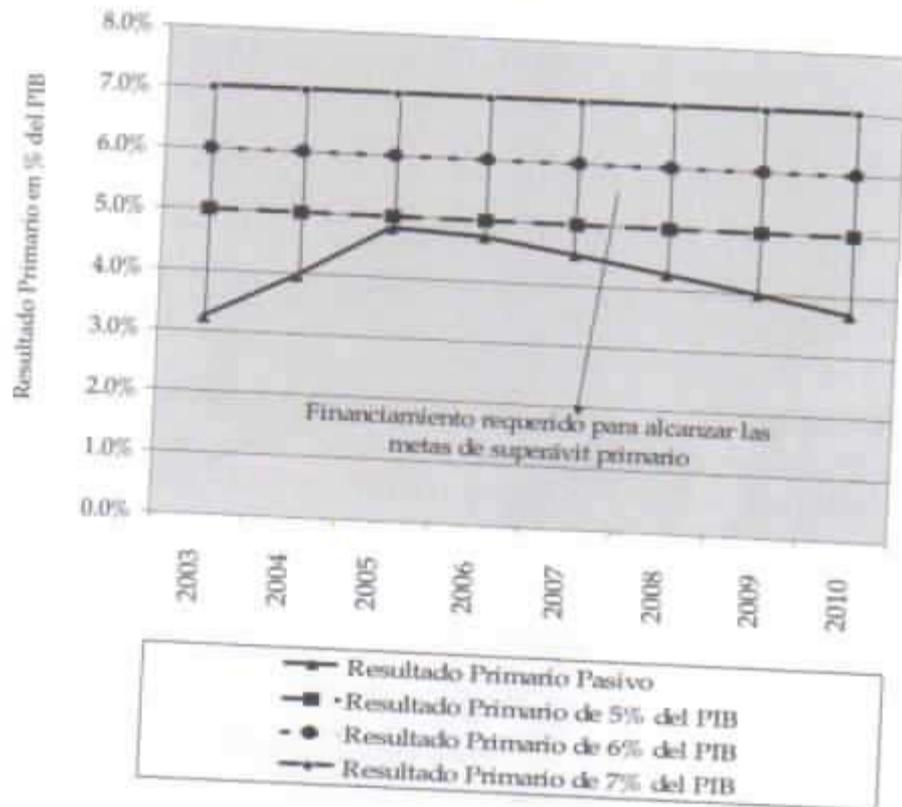
Gráfico # 53

Brecha de Financiamiento del Programa en % del PIB,  
2003-2010

Como lo ilustran los gráficos, mayores superávits primarios implicarían mayores superávits globales por lo que, como porcentaje del PIB, las brechas de financiamiento serían menores y, como consecuencia, el saldo de la deuda pública también sería menor; todo lo que redundaría en menores erosiones patrimoniales.

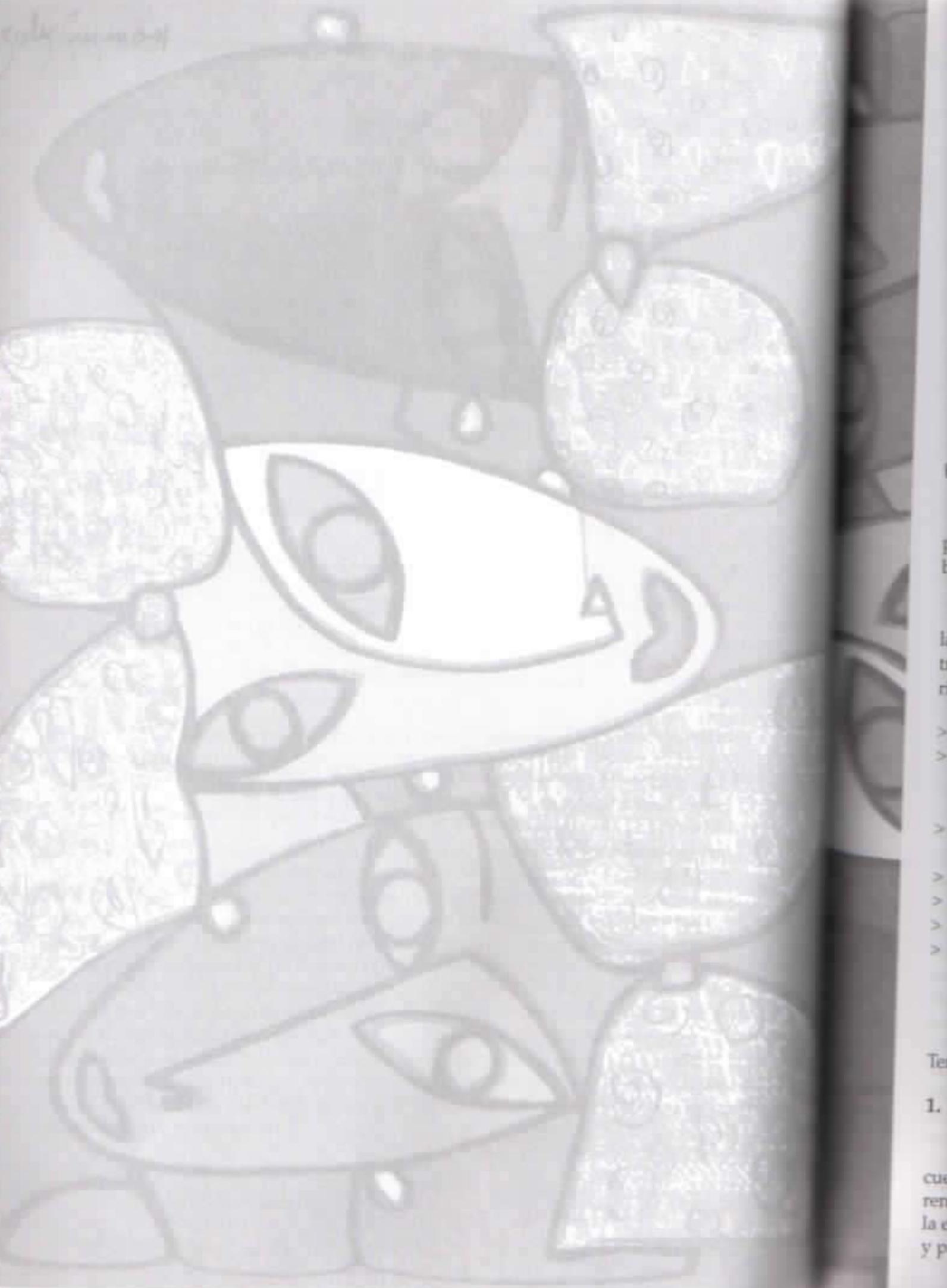
En este caso, por construcción de los escenarios, el esfuerzo de generar mayores superávits primarios, no se puede deducir tan sólo de la brecha de financiamiento de los programas ya que estos son una meta; es decir que se asume que, para llegar a ese resultado primario o se incrementan los ingresos o se reduce el gasto. El esfuerzo fiscal *vis-à-vis* del escenario pasivo del resto de escenarios corresponde (además de la brecha de financiamiento) a la diferencia entre el resultado primario alcanzado en el escenario pasivo y el que se fija como meta, con lo que el hacedor de finanzas públicas vuelve a caer en las disyuntivas de financiamiento. Es decir, el hacedor de política fiscal debe escoger entre qué gasto reducir, cómo reasignar el gasto, qué gasto debe priorizar, qué hacer con las tasas impositivas, cómo evitar la evasión tributaria, cómo reducir el presupuesto de renuncia fiscal, cómo incrementar la calidad de sus servicios, entre otros, sin olvidar de determinar la rentabilidad de una u otra opción de financiamiento y de inversión.

Gráfico # 54

Esfuerzo Fiscal Adicional en % del PIB,  
2003-2010

Y, claro, las disyuntivas de financiamiento se resuelven en gran medida si el hacedor de finanzas públicas actúa en el marco de políticas de Estado, sobre el rol que debe desempeñar en la sociedad y, por ende, sobre la base de objetivos y metas claros del gasto público.

1964



F  
B  
in  
tr  
ri  
>  
>  
>  
>  
>  
>  
>

Ter

1.

cue  
ren  
la e  
y p

# Lineamientos de una Política Fiscal Sostenible que Prioriza el Desarrollo Humano

# 6

Virginia Fierro - Renoy

Toda vez que, habiendo vinculado el presupuesto de operaciones del SPNF con el patrimonio del sector público, en los capítulos anteriores se ha ilustrado el impacto de largo plazo que tiene la gestión pública de corto plazo, en este Capítulo se esboza la agenda que debe emprender Ecuador a fin de asegurar la sostenibilidad de la política fiscal priorizando el desarrollo humano.

Los desafíos son numerosos -muchos de ellos hasta encontrados- y el manejo de las finanzas públicas conlleva rigores poco usuales en la gestión Ecuatoriana de los treinta últimos años del siglo pasado. En efecto, una política fiscal sostenible que prioriza el desarrollo humano conlleva:

- > transparencia contable y rendición de cuentas;
- > el uso de los recursos no renovables en actividades rentables (como la inversión en capital físico y humano), fondos de ahorro y estabilización y disminución de pasivos (como financiar el déficit de la Seguridad Social);
- > una estructura de ingresos crecientemente independiente de los ingresos petroleros;
- > una estructura impositiva menos asentada en impuestos indirectos;
- > mayor discrecionalidad del hacedor de política fiscal;
- > metas explícitas y rendición de cuentas del gasto social y de la calidad de entrega;
- > conciliar el contexto internacional en favor de mecanismos de reducción de deuda externa, y aprovechar al máximo los existentes y evitar caer en la tentación de "imprimir" deuda interna en reemplazo de la emisión de la moneda nacional que fue eliminada con la dolarización.

Temas que se discuten a continuación.

## 1. Transparencia Contable

El rigor en la gestión de las finanzas públicas empieza por transparentar las cuentas del sector público financiero y no financiero. Entendiéndose como transparencia, además de la difusión y libre acceso a la información financiera del sector, la eliminación de prácticas contables que disfrazan la real situación presupuestaria y patrimonial del sector público en su conjunto y, lo que es más grave, que dan lu-

gar a que se disponga de los recursos de los contribuyentes de manera irresponsable o en beneficio de los grupos de poder. A continuación se exponen dos de las prácticas consideradas relevantes: el tratamiento del IESS en las cuentas fiscales y el déficit cuasi-fiscal.

### 1.1 Las Operaciones del IESS, los Depósitos en el Banco Central y la Deuda que el Estado Mantiene con el IESS<sup>132</sup>

A pesar de no constituir una empresa no financiera, dentro de las operaciones del SPNF se consolidan las operaciones del IESS. Es decir que el superávit operacional del IESS se considera como un ingreso del sector. Al así hacerlo, no tan sólo que se disfraza el resultado global real del SPNF y las necesidades reales de financiamiento de sus operaciones, sino que -más grave aun- se abre la puerta para la eventual disposición de los recursos de los contribuyentes para fines ajenos a su seguridad en caso de enfermedad, invalidez, vejez o muerte.

El Estado deja de pagar sus obligaciones sin consecuencias aparentes en el corto plazo (ya que desde el punto de vista estrictamente presupuestario las entradas y las salidas se "netean") y se llega al extremo de exigir que el IESS mantenga los recursos depositados en el BCE, es decir sin opción de capitalización alguna. Todo lo cual redundará en el deterioro patrimonial del IESS y, por ende, aumenta la inseguridad de sus afiliados.

Otro tema que se entiende mal es el tema de la deuda que mantiene el Estado con el IESS. Las cifras oficiales entregadas por la Comisión Interventora del Instituto indican que esa deuda alcanza los 1318 millones de dólares. Ahora bien, es de conocimiento general que el Estado busca "negociar" esa deuda (léase, acordar en un monto menor), lo cual, si bien desde el punto de vista estrictamente presupuestario le beneficia al Estado en el corto plazo, afecta negativamente la situación patrimonial del IESS, siendo las perjudicadas, nuevamente, las futuras generaciones de jubilados o eventualmente el propio Estado si es que al final debe cubrir esas necesidades. En efecto, suponiendo que se llegase a un reconocimiento del 50% de esa deuda, el déficit actuarial del IESS sería superior en los 659 millones de dólares restantes, por lo que el patrimonio del Instituto se vería reducido en ese monto.

Para tener una idea del incremento de las tasas de contribución requerido para que los contribuyentes puedan financiar la totalidad de la deuda del Estado<sup>133</sup> (asumiendo el caso extremo de que el Estado no pague nada), se corrió un ejercicio con la información del déficit actuarial calculado con base a los parámetros de la Ley del IESS de 2001 que incluye a las nuevas generaciones. Como se aprecia en el Cuadro #12, asumiendo que las tasas de contribución se incrementan por igual, éstas deberían incrementarse en unos 3.5 puntos porcentuales, llegándose a tasas considerablemente elevadas si se considera que con la unificación salarial al IESS se aporta sobre todo el nuevo salario básico unificado. Nótese que en este escenario no se ha resuelto el tema del déficit actuarial, mismo que permanece constante.

<sup>132</sup> La autora agradece a la Economista Gladys Palán por sus ilustrados comentarios a esta sección.

<sup>133</sup> Dicho de otra manera, para que el IESS pueda financiar las prestaciones con contribuciones de los afiliados.

Cuadro #12

## ECUADOR: Balance Actuarial del Seguro General de Pensiones (1)

En Millones de Dólares

	Cotización (Sg. Ley de 2001)	Valor	Cotización Requerida (2)	Valor
<b>Activo (a)</b>		<b>4858.3</b>		<b>4858.3</b>
Patrimonio		64.3		64.3
Deuda del Estado (3)		1318.3		0.0
Aportes futuros, sistema mixto	9.00%	2171.9	12.49%	3013.2
Aportes futuros, transición	8.89%	103.4	12.38%	143.9
Aportes futuros, patronos	3.50%	199.1	6.99%	397.5
Aportes futuros, personal	0.50%	28.4	3.99%	226.8
Aportes futuros, patronal	5.00%	47.6	8.49%	80.8
Aportes futuros, personal	1.00%	9.5	4.49%	16.2
40% Estado Transición	40.00%	915.7	40.00%	915.7
<b>Déficit Actuarial (c=a-b)</b>		<b>-1688</b>		<b>-1688</b>
<b>Pasivo (b)</b>		<b>6546.46</b>		<b>6546.5</b>
Obligaciones Curso de Pago		1176.73		1176.7
Obligaciones Activos 50-69 de edad		1112.57		1112.6
Obligaciones Activos menores de 50 de edad		4257.15		4257.2

Fuente: Entrevista con la Comisión Interventora llevada a cabo el 10 de mayo de 2002 (Asisten: Ec. Alfredo Mancero, Ec. Gladys Palán, Dr. Pablo Lucio - Paredes y Dra. Virginia Fierro - Renoy)  
Elaboración Propia.

(1) Calculado con base a los parámetros establecidos en la Ley del IESS de 2001 y asumiendo nuevas generaciones.

(2) Tasa de contribución que financiaría la deuda que el Estado mantiene con el IESS.

Desde otra perspectiva, asumiendo que el IESS decidiese financiar el déficit actuarial del seguro general de pensiones incrementando, en algún momento, las tasas de contribución a los afiliados, éstas deberían incrementarse en alrededor de 4.5 puntos porcentuales (Cuadro #13). Nótese que en este ejemplo se asume que el Estado paga el 100% de su deuda. Si no pagase el 100%, sino tan sólo una parte (digamos que se llegara a un acuerdo de que la deuda alcanza tan sólo un 50% del valor facial), el déficit actuarial no sería igual a cero (como en el ejemplo del Cuadro #13) sino que ascendería a esa diferencia (al 50% de la deuda que el Estado dejaría de pagar). Restando identificar la fuente de financiamiento de ese déficit actuarial.

Como se ve, la situación ha alcanzado un nivel de complejidad importante y el hacedor de política enfrenta disyuntivas: cubrir el déficit del seguro de pensiones administrado por el IESS demanda recursos que el fisco no tiene; elevar las tasas de contribución puede eventualmente redundar en mayor desempleo; financiar mediante la emisión de deuda interna, también implica desplazamiento de recursos del sector privado y presión en las tasas de interés (de por sí elevadas) y un deterioro de la sostenibilidad del endeudamiento. Pese a todo, por responsabilidad intergeneracional se debe financiar el déficit del seguro de pensiones.

Los ejercicios ilustran que, si bien desde el punto de vista presupuestario puede resultar atractivo abstraerse de los temas de largo plazo, los principales afectados son los más desposeídos, es decir los jubilados y los trabajadores que no tienen protección. Es así como se atenta contra los principios básicos de equidad que deben regir la intervención del Estado en la economía.

Cuadro #13

**ECUADOR: Balance Actuarial del Seguro General de Pensiones (1)**  
En Millones de Dólares

	Cotización (Sg. Ley de 2001)	Valor	Cotización Requerida (2)	Valor
<b>Activo (a)</b>		<b>4858.3</b>		<b>6546.5</b>
Patrimonio		64.3		64.3
Deuda del Estado		1318.3		1318.3
Aportes futuros, sistema mixto	9.00%	2171.9	13.46%	3249.2
Aportes futuros, transición	8.89%	103.4	13.35%	155.3
Aportes futuros, patronos	3.50%	199.1	7.96%	453.1
Aportes futuros, personal	0.50%	28.4	4.96%	282.4
Aportes futuros, patronal	5.00%	47.6	9.46%	90.1
Aportes futuros, personal	1.00%	9.5	5.46%	18.0
40% Estado Transición	40.00%	915.7	40.00%	915.7
<b>Déficit Actuarial (c=a - b)</b>		<b>-1688.1</b>		<b>0</b>
<b>Pasivo (b)</b>		<b>6546.5</b>		<b>6546.5</b>
Obligaciones Curso de Pago		1176.7		1176.7
Obligaciones Activos 50-69 de edad		1112.6		1112.6
Obligaciones Activos menores de 50 de edad		4257.2		4257.2

Fuente: Entrevista con la Comisión Interventora llevada a cabo el 10 de mayo de 2002 (Asisten: Ec. Alfredo Mancero, Ec. Gladys Palán, Dr. Pablo Lucio - Paredes y Dra. Virginia Fierro - Renoy)

Elaboración Propia.

(1) Calculado con base a los parámetros establecidos en la Ley del IESS de 2001 y asumiendo nuevas generaciones.

(2) Tasa de contribución que financiaría el déficit actuarial del IESS, asumiendo que el Estado paga el valor facial de su deuda con el Instituto.

Queda consignada, entonces, la necesidad de que se separen los recursos de los seguros administrados por el IESS de la consolidación presupuestaria del sector y que el Instituto tenga la libertad de invertir los recursos de los contribuyentes de la manera que mejor convenga en términos de su rentabilidad. Así mismo se reitera que cualquier decisión de arreglo de la deuda que el Estado mantiene con el IESS debe tener presente que lo que el Estado deja de pagar, pasa a engrosar el déficit actuarial del seguro general de pensiones, que tarde o temprano deberá financiarse.

Por las razones señaladas el hacedor de finanzas públicas deberá evaluar sus decisiones presupuestarias en función del impacto en el corto, mediano y largo plazo en beneficio de la seguridad de los afiliados. No hay que olvidar que la protección de seguridad social es un deber del Estado y que su deber es salvaguardar las finanzas, dado que el afiliado contribuye al esquema. De hecho, el IESS es tan sólo un intermediario entre el afiliado y el Estado. De igual manera, el hacedor de política deberá evaluar la necesidad de profundizar la reforma del Sistema de Seguridad Social; ya que de alguna manera la reforma del Régimen de Pensiones se ha iniciado eliminándose la jubilación especial reducida que encarecía el régimen solidario.

## 1.2 El Déficit Cuasi-Fiscal y la Garantía de Depósitos

Hacia finales de la década de los ochenta, forzado por la necesidad fiscal, Ecuador no pudo eludir ciertos temas. Uno de ellos es el déficit *cuasi-fiscal*, es decir el déficit en el que había incurrido el sector público financiero y, en particular, el Banco Central del Ecuador. Es así como se emprende en la "limpieza" del Balance del BCE eliminándose muchas de las prácticas que habían provocado el déficit *cuasi-fiscal*<sup>134</sup>. Desde el punto de vista del Gobierno, la limpieza del balance del BCE conllevó la emisión del "Bono Único del Estado" (a cien años y sin intereses) para reconocer las pérdidas originadas en el diferencial cambiario de las operaciones que el Central efectuaba y la emisión de bonos de deuda pública de iguales condiciones financieras de la deuda privada asumida por el BCE. Así, se "transparentan" las decisiones otrora camufladas contablemente como la sucretización de la deuda privada externa y se trasladan las obligaciones al Gobierno.

La crisis productiva del sector real y la crisis financiera de fines del siglo pasado, lamentablemente, también fueron financiadas por el Estado. El financiamiento no se limita al costo al que asciende la garantía de depósitos y a los préstamos de liquidez que se confieren y que se cancelan con cartera o con bienes inmuebles sino que además el Estado participa en procesos de capitalización de bancos quebrados y se instrumentan una serie de esquemas de financiamiento a ciertos sectores productivos y regiones del País, diferenciándose las condiciones financieras. Lo anterior, eventualmente, redundó en el deterioro de la situación financiera y patrimonial del BCE y de las agencias del Estado, en particular de la AGD y de la banca estatal (CFN, BEV y BNF). Todo lo cual redundó en déficit *cuasi-fiscal*. No hay que olvidar que el Gobierno se ha visto obligado a emitir deuda pública interna para sanear la situación patrimonial de algunas de esas agencias<sup>135</sup>.

Llegados a tal extremo el impacto presupuestario y patrimonial que conlleva ese déficit *cuasi-fiscal* y su financiamiento, torna imperativa la elaboración y el libre acceso a la información de Balances que reflejen la real situación financiera del sector público financiero y demás agencias públicas y, por ende, del sector público en su conjunto. En efecto, se debe proceder a la recalificación de cartera y a la re-valoración de los bienes recibidos como dación de pago u otros motivos. De manera general se deben elaborar los balances de todas las empresas y fondos de los cuales el Estado es

134 Entre otros, se elimina a la venta anticipada de divisas para la exportación, se elimina el tipo de cambio oficial y se elimina el costo de reposición de la divisa para atenuar las pérdidas por diferencial cambiario. Para una presentación completa de los cambios en el Balance del BCE de 1993.

135 Se estima que el saldo de bonos dólares emitidos para la AGD y el Filanbanco asciende a 1626 millones de dólares y el saldo de bonos dólares para la CFN asciende a unos 425 millones de dólares. Ambos representan un 72% del saldo de la deuda interna presentada en el Balance del BCE.

accionista o tenga participaciones. Sólo así se podrá tener una idea del verdadero esfuerzo fiscal que se requiere y que se puede hacer.

Visto lo ocurrido en 1999, la Ley Orgánica de Responsabilidad Fiscal se queda corta al no incorporar de manera explícita el tema de la discrecionalidad de las finanzas públicas. Las metas establecidas se fijan a indicadores cíclicos sin considerar el impacto que choques reales pueden tener en el cumplimiento de esas metas. Una recesión económica como la del fin del siglo pasado daría abasto con la programación fiscal.

Un tema que queda pendiente, en este sentido, es el alcance de las implicaciones fiscales futuras del hecho de haber asumido el 100% de la garantía de depósitos en la crisis financiera de 1998/1999. En efecto, a pesar que desde el punto de vista jurídico se redujo el porcentaje de la garantía de depósitos, dada esa experiencia es muy poco probable que de producirse una nueva crisis financiera la "sociedad" no exija al Estado la devolución del 100% de sus depósitos. Recuérdese que un 70% de la pérdida de depósitos obedeció a la quiebra de un sólo Banco. Así, la probabilidad de una nueva crisis financiera constituye un pasivo contingente del sector público, para lo cual el Gobierno no presupuesta nada anualmente<sup>136</sup>.

De hecho, actualmente no se presupuesta nada para ésta o para otras contingencias como las catástrofes naturales, añadiéndose volatilidad a la real situación financiera del sector público. De ocurrir una contingencia de importancia, en algo se precautelaría la situación de caja con la creación del FEIREP y dado que la Ley Orgánica de Responsabilidad asigna recursos para "Estabilización Petrolera, Emergencias y Catástrofes". Sin embargo, al no incluirse la valoración de estas contingencias en el balance del sector público el Gobierno no puede proyectar moderadamente bien ni la real situación presupuestaria, ni la situación patrimonial del sector.

Ante esas y otras eventualidades, el Estado y la sociedad deberán precautelar las prioridades fiscal y macroeconómica de la inversión en capital humano. Así, se insiste en la necesidad de la elaboración del balance del sector público como instrumento que permita evaluar el impacto de las decisiones de corto plazo en la situación patrimonial del sector, transparentar la verdadera magnitud del esfuerzo fiscal posible y requerido y saber cuáles son los sectores que prioriza el Gobierno y en qué se gastan los impuestos de los contribuyentes.

## 2. Correcto Uso de los Recursos No Renovables

La "Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilidad y Transparencia Fiscal" es un paso importante hacia la instrumentación de una política fiscal sostenible. A pesar de que no es clara en algunos aspectos claves, dejando la puerta abierta a la libre interpretación del hacedor de política fiscal de turno, la Ley si constituye el marco conceptual y legal para que una gestión responsable apunte en esa dirección. Las proyecciones del Presupuesto de Operaciones del SPNF y del Balance del Sector Público realizadas recogiendo el espíritu de la Ley, así lo demuestran (Cuadro #14).

136 Este punto está desarrollado en Arteta y Semaniego (abril, 2001) cuando calculan ese pasivo contingente.

Entre otros, uno de los aspectos conceptuales más importantes que se incorpora en dicha Ley hace relación al destino de los ingresos provenientes de la venta del petróleo que, como los de cualquier activo no renovable, deben ser destinados a actividades de inversión rentable, a nutrir fondos de ahorro y estabilización fiscal y a reducir pasivos (incluyendo la deuda social).

En Ecuador, el concepto del tratamiento a los recursos no renovables también se ha plasmado en el ordenamiento legal pertinente al destino de los recursos provenientes de la venta de las Empresas Públicas. La creación del Fondo de Solidaridad es la prueba. Tal decisión hace que la situación Ecuatoriana sea mucho más sana que la de otros países en donde no se crearon esos fondos.

Cuadro #14

## Ecuador: Proyección de Indicadores Fiscales, 2003-2010

	En Porcentaje del PIB							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Resultado Primario</b>								
Escenario Con Ley	3.20%	3.93%	4.79%	4.71%	4.48%	4.23%	3.97%	3.68%
Escenario Sin Ley	3.21%	3.20%	4.06%	3.44%	2.73%	1.91%	1.11%	0.31%
<b>Resultado Global</b>								
Escenario Con Ley	-0.68%	0.39%	1.67%	1.93%	1.99%	2.07%	2.09%	2.03%
Escenario Sin Ley	-0.78%	-0.53%	0.64%	0.28%	-0.20%	-0.73%	-1.33%	-1.98%
<b>Pago de Intereses</b>								
Escenario Con Ley	3.88%	3.54%	3.12%	2.78%	2.49%	2.16%	1.88%	1.65%
Escenario Sin Ley	3.99%	3.73%	3.42%	3.17%	2.93%	2.64%	2.44%	2.29%
<b>Saldo Deuda Interna (incluye al IESS) y Externa</b>								
Escenario Con Ley	66.57%	57.94%	50.46%	44.32%	39.09%	34.33%	30.02%	26.21%
Escenario Sin Ley	68.09%	60.53%	54.45%	49.71%	45.36%	42.74%	40.57%	38.81%
<b>Patrimonio, Índice 1970=100</b>								
Escenario Con Ley	51.50	49.84	47.64	45.41	43.17	40.96	38.75	36.54
Escenario Sin Ley	51.08	49.05	46.29	43.42	40.64	37.40	34.03	30.54
<b>Financiamiento del Programa (signo - es déficit)</b>								
Escenario Con Ley	-2.32%	-1.22%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Escenario Sin Ley	-2.14%	-1.86%	-0.64%	-1.09%	-1.98%	-1.11%	-1.44%	-1.86%
Memor:								
PIB (en millones de dólares)	23017	25633	28275	30821	33396	36155	39116	42249
Fuente: Proyecciones del Estudio								
Elaboración Propia.								

Como quedó consignado en los Capítulos anteriores, la motivación es la responsabilidad intergeneracional y el objetivo es preservar la situación patrimonial a fin de que las generaciones presentes no se aprovechen de lo que les corresponde a las futuras generaciones. Es así como se ve claro que la responsabilidad recae nuevamente en la voluntad de transparentar y de rendir cuentas a la población sobre el uso y manejo de esos recursos. Exige, además, una permanente "actitud" de evaluación de la rentabilidad financiera de las alternativas de inversión; actitud eventualmente inexistente en el Ministerio de Economía y Finanzas y en el resto de agencias del Estado.

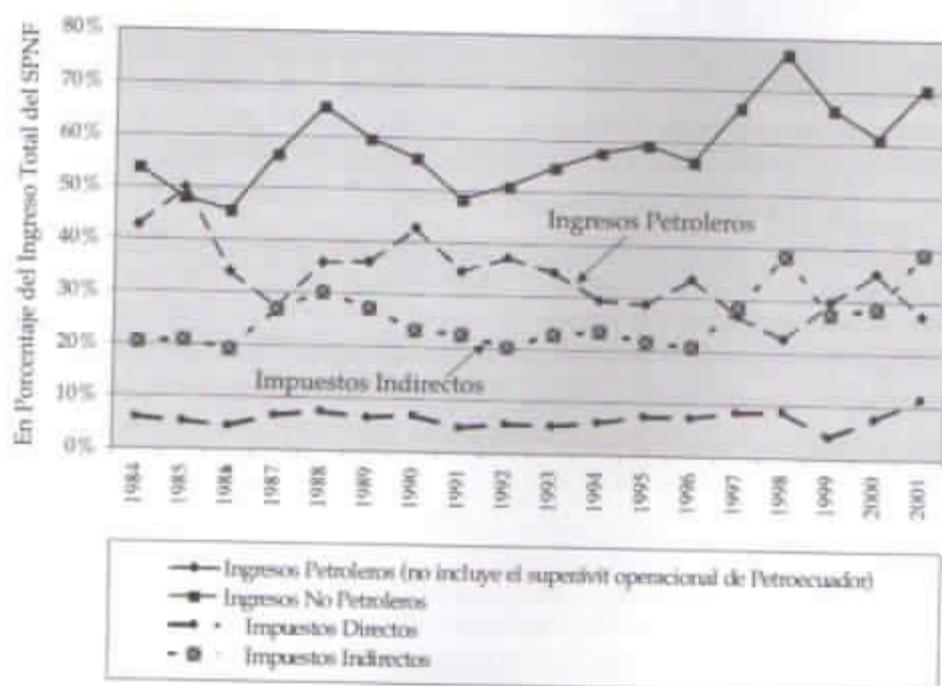
### 3. Una Estructura de Ingresos Crecientemente Independiente de los Recursos No Renovables y un Mejor Resultado Doméstico

Uno de los estragos que produjeron los ingentes e "inesperados" ingresos provenientes del petróleo fue y es la importante participación de esos ingresos en la estructura de los ingresos fiscales. Paralela a esa dependencia de los ingresos petroleros, se observa una creciente participación de los impuestos indirectos en los ingresos totales (Gráfico #55).

Dada la volatilidad del precio del petróleo, esa dependencia a su vez las vuelve volátiles a las finanzas públicas, con lo que se añade el elemento adicional de estrés a la política fiscal. Esto es particularmente cierto en Ecuador donde, tradicionalmente, en la programación macroeconómica se han fijado metas a los resultados cíclicos y no a los estructurales y, actualmente, incluso la Ley de Responsabilidad Fiscal así lo dispone.

Gráfico # 55

ECUADOR: Participación Porcentual en los Ingresos Totales del SPNE, 1984 - 2001

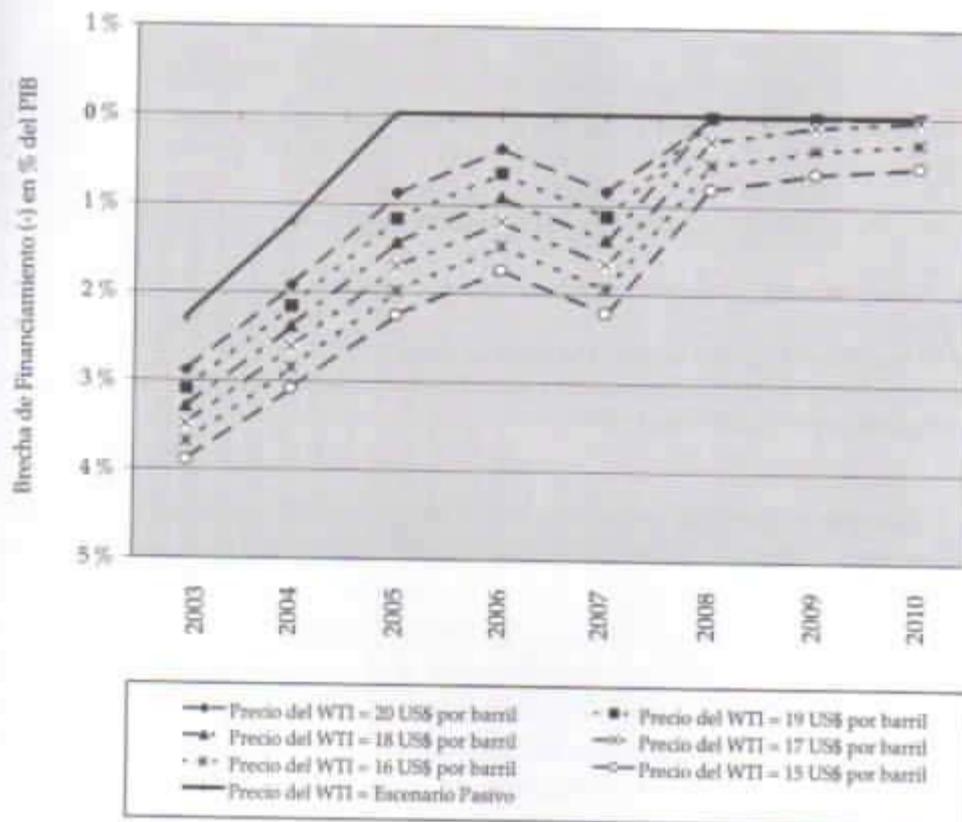


Fuentes: Anexos #1-a y #1-b del estudio.

Gráfico # 56

### ECUADOR: Brecha de Financiamiento del Programa 2003 - 2010

Escenario: Con Ley Orgánica de Responsabilidad  
y Varios Precios del Barril de WTI



Fuente: Anexo #15 del estudio.

En efecto, en el Gráfico #56 se ilustran diferentes brechas de financiamiento de la programación presupuestaria pasiva (escenario base de este estudio "Escenario: Con la Ley de Responsabilidad") proyectadas utilizando varios precios del petróleo. Como se ve, el grado de certidumbre de que ocurra una u otra situación es la misma que la que daría una "bola de cristal".

En el Cuadro #15 se reporta una aproximación de las tasas a las que debería ascender el IVA si se decidiese financiar las brechas con un incremento de la tasa, con el consiguiente impacto en el nivel de precios y otras distorsiones en la economía. El estrés no es, por tanto, privativo del sector público. Dada la prioridad que se ha dado al criterio de necesidad fiscal (por encima del criterio de equidad) al momento de escoger la fuente de financiamiento, la población nunca sabe hasta cuándo le van a seguir subiendo los impuestos indirectos, con el consecuente impacto en las decisiones inter-temporales de consumo y de ahorro. Lo mismo ocurre en términos de las anticipaciones de los agentes económicos, con el consiguiente impacto a nivel del incremento de precios e inestabilidad de las condiciones en el ámbito de la inversión.

Cuadro #15

**ECUADOR: Tasa del IVA Necesaria para Cubrir las Brechas de Financiamiento**  
Bajo Diferentes Supuestos del Precio del Barril del Petróleo (1)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Precio del WTI</b> (dólares/barril)								
20	16.82%	15.21%	13.47%	12.62%	13.41%	12.00%	12.00%	12.00%
19	17.15%	15.60%	13.93%	13.07%	13.86%	12.00%	12.00%	12.00%
18	17.48%	15.98%	14.39%	13.53%	14.32%	12.00%	12.00%	12.00%
17	17.81%	16.37%	14.84%	13.98%	14.77%	12.45%	12.16%	12.04%
16	18.15%	16.75%	15.30%	14.44%	15.23%	12.90%	12.60%	12.47%
15	18.48%	17.14%	15.75%	14.89%	15.68%	13.34%	13.04%	12.90%

Fuente: Proyecciones del estudio bajo el escenario con la Ley Orgánica de Responsabilidad Fiscal  
Elaboración Propia.

(1) Se utiliza la aproximación de que el Valor Agregado es igual al PIB.

(2) Calculado como la tasa del IVA actual más la brecha de financiamiento dividido para 0.6 ya que se asume una tasa efectiva de recaudación de 60%.

Un tema que preocupa, en este sentido, es que en Ecuador no existe una valoración del monto e identificación de las razones y destino de los ingresos fiscales no recibidos generados por exoneraciones, tratamientos preferenciales, deducciones y diferimiento de obligaciones tributarias. Así mismo, a pesar de los esfuerzos de orden más bien intuitivo, no existe una cuantificación a la que ascendería la evasión tributaria, sobre todo la evasión de la tributación directa. Esto, a pesar de que el Servicio de Rentas Internas, SRI, contaría con los elementos necesarios no sólo para este tipo de cuantificación sino para la identificación de los evasores.

Lo señalado, y el panorama de las reservas probadas de petróleo (Gráfico #57), exige (además de otras recomendaciones sobre los gastos y el financiamiento público que se exponen más adelante) las siguientes acciones:

- > fijar metas estructurales (que incorporen el componente cíclico de los ingresos),
- > disminuir gradualmente la dependencia en los ingresos petroleros,
- > identificar fuentes no tradicionales de ingresos<sup>137</sup>,
- > utilizar al máximo las posibilidades de financiamiento que ofrecen los mecanismos de conversión de deuda y de cooperación internacional<sup>138</sup>.

En cuanto al sistema tributario:

- > replantear el sistema impositivo de manera que conjugue mejor los temas de equidad y eficiencia y de necesidad fiscal (*i.e.*, un sistema progresivo en el que la carga tributaria aumente en la medida en que los ingresos de los contribuyentes sea mayor y que se base más en impuestos directos),

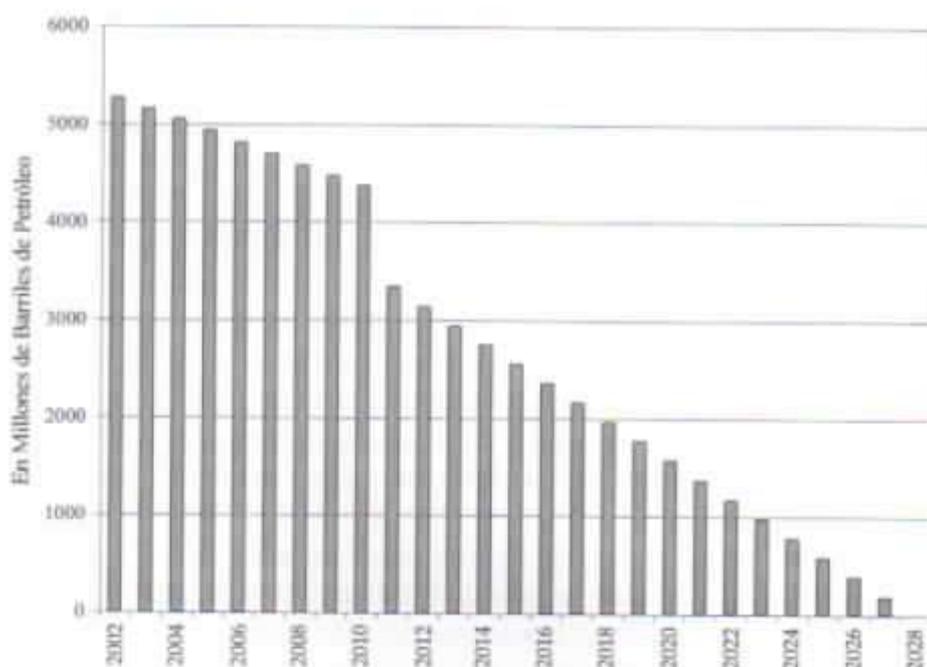
como pudiera ser la venta de la captura de dióxido de carbono. Para una extensa y bien documentada propuesta al respecto, ver: (2000).

Para una propuesta concreta, ver: Fierro-Renoy y Salvador (enero, 1997)

- > elaborar un presupuesto de renuncia fiscal y reducirla,
- > identificar a los evasores y eliminar la evasión tributaria, e
- > introducir mecanismos especiales para ampliar la base tributaria con la incorporación de la economía informal.

Gráfico # 57

**ECUADOR: Proyección de Reservas Probadas de Petróleo,  
2003 - 2028**



Fuente: Anexo #4-a del estudio.

En la medida en que se incremente la participación de la recaudación tributaria en los ingresos totales (en que vaya bajando la dependencia en los ingresos petroleros), en la medida en que se vaya reduciendo el nivel de endeudamiento externo y se fortalezca el ahorro del SPNF (ingresos menos gastos corrientes), el resultado doméstico mejora. Este es un objetivo que exige cualquier régimen monetario y cambiario, pero de manera muy particular la dolarización.

Así, se considera que las "metas explícitas de recaudación tributaria" y la rendición de cuentas constituyen el mecanismo que, a través de la participación de los contribuyentes, puede disuadir la evasión y comprometer al SRI a una evaluación permanente de sus procedimientos de cobro, de "fiscalización" y de control.

Finalmente, dada la escasez de recursos, resulta de vital importancia introducir una gestión presupuestaria basada en la obtención de resultados, vinculando la asignación de recursos a objetivos puntuales y a logros concretos. Es parte de la transparencia en la gestión pública.

## 4. Hacia la Flexibilidad y Mejoramiento de la Calidad del Gasto Público

En Ecuador, la inflexibilidad del gasto viene dada por la elevada participación de la masa salarial en el gasto corriente primario. Un factor adicional de inflexibilidad del gasto es la participación del pago de intereses en el gasto del SPNF, misma que debe disminuir conforme vaya disminuyendo el nivel de endeudamiento. De hecho, las proyecciones de este estudio bajo el escenario en el que se incluyen los parámetros establecidos en la Ley Orgánica de Responsabilidad, apuntan hacia la flexibilidad del gasto. Con lo que, una aplicación responsable de la Ley, conjuntamente con una actitud más razonable del contexto internacional *vis-à-vis* de los países de "ingresos medios" altamente endeudados (como ha sido clasificado Ecuador), abonaría en favor de la flexibilización del gasto (Gráfico #58).

### 4.1 Masa Salarial: ¿Gasto Corriente o Gasto de Inversión?

Como se desprende del Cuadro #16, alrededor de un 48% de la masa salarial del Gobierno Central corresponde al gasto en remuneraciones en los sectores de educación y salud, sectores a los que se debe dar prioridad fiscal. Debiendo reconocerse que este gasto con calidad y mayoritariamente asignado a maestros y profesionales de la salud (más que a personal administrativo), sería una inversión rentable.

En el año 2000, en Ecuador la tasa de médicos por cada diez mil habitantes habría sido de 14.5 médicos<sup>139</sup> mientras que en los países de más alto desarrollo va de 30 a 40. Desde la perspectiva del sector educativo, según la UNESCO (agosto, 2001), el referente latinoamericano encontrado es que las aulas con un promedio de 25 alumnos por profesor, son las que mejores logros académicos alcanzan; sin embargo, en Ecuador, pese a que en los planteles públicos, en promedio, se registra 25.6 alumnos por profesor en la educación primaria y 12.3 en los planteles secundarios, los logros de aprendizaje distan mucho del promedio de logros de aprendizaje Latinoamericano.

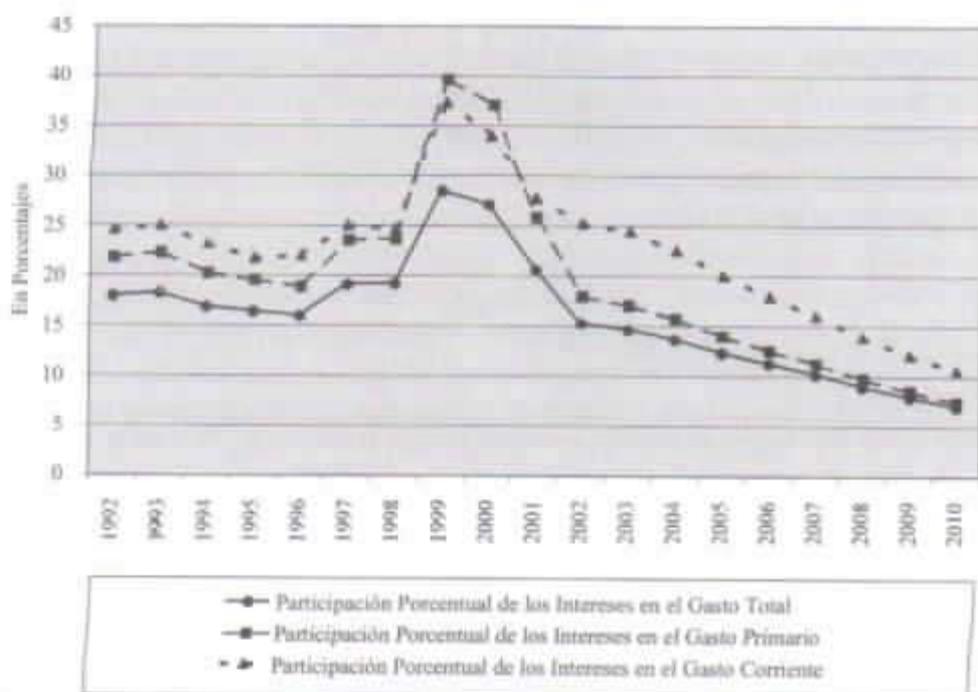
De lo anterior se deriva que el gasto en remuneraciones del sector público en estos sectores (en conjunto), no necesariamente deberá incrementarse a futuro conforme se vayan ampliando los objetivos de cobertura de la provisión de estos servicios (por cuanto la media Latinoamericana sugiere que el número de docentes es suficiente para atender incluso una mayor cobertura). De otra parte, en el resto del sector público podría disminuir el número de servidores públicos. Agenda pendiente desde principios de la década de los noventa, cuando empieza a hablarse de la modernización del Estado.

De todas formas, las estimaciones del gasto que conlleva la meta de cobertura universal de los SSB, realizadas en este estudio, privilegia las inversiones en atención y capital. De ahí que en promedio la participación porcentual de las

139 En el año 2000, en Ecuador se registran 18335 médicos (9733 médicos en el sector público y 8602 en el sector privado) (INEC, 2000 (b))

Gráfico # 58

ECUADOR: Proyección de la Participación Porcentual de los Intereses  
(Base Devengado) en el Gasto del SPNE,  
1992 - 2010



Fuente: Anexos #1-b y #3-a del estudio.

remuneraciones en el gasto futuro se mantendría relativamente estable; mientras que la distribución entre gastos corrientes y de capital mejoraría paulatinamente, en beneficio de las inversiones físicas.

Aceptando la inflexibilidad del gasto en remuneraciones y que ese gasto no se incrementaría a futuro si el País persiguiese una meta de cobertura universal en la provisión de SSB, hay que reconocer que la calidad de entrega de los servicios de educación y salud pública está cuestionada, así como lo está la excesiva participación del personal administrativo en el número de servidores públicos.

En Ecuador existe un sinnúmero de trabajos que concluyen en la necesidad de que el Gobierno debe establecer una agenda integral de mejora en la calidad, conjuntamente con la institucionalización de la evaluación del gasto mediante la implementación de un sistema de indicadores de gestión y, sobre todo, de resultados sobre el desarrollo humano que permita evaluar la eficiencia y eficacia del gasto sobre el bienestar de la población. En el Capítulo 4 de este estudio quedan consignadas reformas de entrega de los SSB que apuntarían en esa dirección.

Cuadro #16

**ECUADOR: Distribución de la Masa Salarial del Gobierno Central, 2002-2003 (1)**  
En Porcentajes

	2002	2003
Corte Suprema de Justicia	4.73	4.83
Policía Nacional	10.76	12.14
Ministerio de Defensa Nacional	22.32	21.74
Ministerio de Educación y Cultura	37.82	37.12
Ministerio de Salud Pública	10.41	9.63
Otros (2)	13.96	14.54
TOTAL	100.00	100.00

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Elaboración Propia.

(1) Se asume que en 2003 hay un incremento de la masa salarial de 2002 de un 5% y que se pagan los compromisos adquiridos en 2002 (no se incluyen en la masa salarial de 2002).

(2) Incluye la Resoluciones del CONAREM #145 y #153

## 4.2 Sobre la Fijación de Salarios en el Sector Público

A pesar de que en Ecuador al Consejo Nacional de Remuneraciones (CONAREM) le corresponde el diseño de la política de remuneraciones del sector público, es evidente que en la práctica el CONAREM se limita a emitir pronunciamientos sobre los incrementos de las remuneraciones, los mismos que en buena medida inclusive responden a las presiones por parte de los sectores interesados. Los incrementos, de manera general, no se basan en una política de remuneraciones que vincule productividad con remuneraciones o incentivos atados a resultados registrados, por ejemplo. Y, claro, a la hora actual la sensación es de anarquía en el esquema de remuneraciones del sector público. Por un lado están el Magisterio y el sector de la Salud que se rigen por Leyes de Escalafones; por otro lado están las Fuerzas Armadas y la Policía que tienen sus propias leyes y que contemplan fórmulas "polinómicas" en los incrementos de las remuneraciones. Además hay categorías de las remuneraciones que se fijan en el Congreso.

Lo antes mencionado constituye un elemento adicional que inflige volatilidad y estrés a las finanzas públicas en Ecuador, al no existir un marco relativamente ordenado que haga previsible los incrementos en la masa salarial que debe enfrentar el sector público. Se ve, pues, como por demás necesario un cambio radical en la "actitud" del CONAREM (o cualquier otro organismo encargado del diseño de la política salarial) y de los grupos de presión involucrados: de la pasividad total y las exigencias, de los unos y de los otros, a la propuesta dinámica de leyes que vayan conformando el marco de una real política de remuneraciones en el sector público en función de resultados.

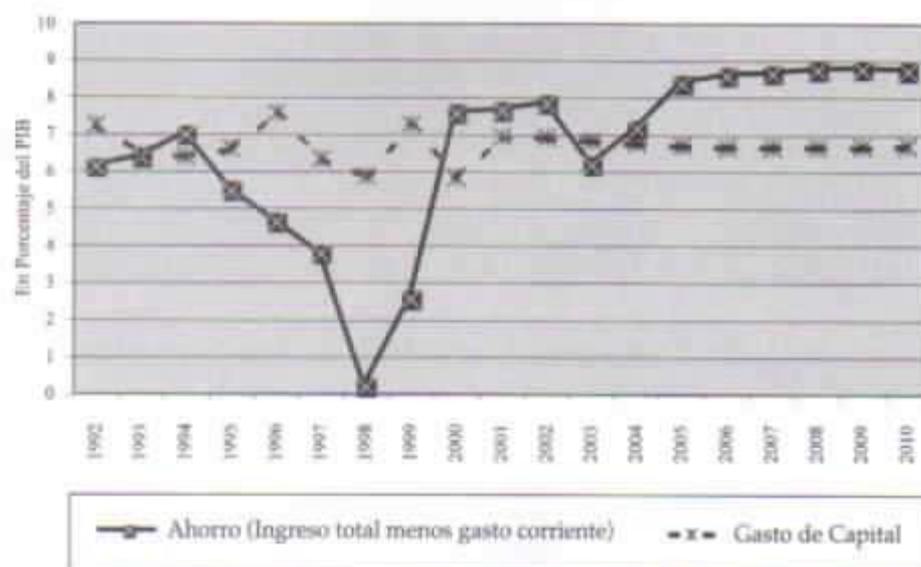
### 4.3 Gasto de Capital

En el Gráfico #59 se reporta la evolución del ahorro del SPNF y del gasto de capital y las proyecciones, 1992-2010.

Como se puede ver, el gasto de capital del SPNF se mantiene constante como porcentaje del PIB a pesar de los importantes ingresos petroleros e incremento de las tasas impositivas. Dada la inflexibilidad del gasto corriente es fácil comprender que la "variable de ajuste" de la ejecución presupuestaria es precisamente la inversión pública. Y, eventualmente, el impacto de así hacerlo pasa desapercibido en el corto plazo ya que las consecuencias patrimoniales (consumo del recurso no renovable, deterioro de la infraestructura física, brechas en la provisión de servicios sociales, brechas de demanda de infraestructura, menor productividad y menor crecimiento) se sufren en el largo plazo. En los capítulos anteriores se explica la importancia de que el hacedor de política pública cuente con un balance completo del sector público como instrumento que le permita evaluar de mejor manera las decisiones coyunturales.

Gráfico # 59

#### ECUADOR: Evolución y Proyección del Ahorro y del Gasto de Capital del SPNF, 1992 - 2010



Fuente: Anexos #1-b y #3-b del estudio

El gráfico es revelador en cuanto a que se puede inferir la dependencia del SPNF al endeudamiento, primero externo y actualmente también del interno. En efecto, durante gran parte de la última década del siglo pasado, la inversión del SPNF se habrá financiado en buena medida vía endeudamiento, que mal administrado, ha provocado los consiguientes círculos perversos:

- > mayor endeudamiento, mayor pago por concepto de intereses, menor ahorro, mayor necesidad de endeudamiento;

- > desplazamiento de recursos financieros, presión en las tasas de interés, inflación y devaluación, y
- > dependencia en los recursos externos y consiguiente volatilidad de las finanzas públicas.

Las proyecciones basadas en los principales parámetros de la Ley Orgánica de Responsabilidad apuntan a un fortalecimiento del ahorro del SPNF de 2003 hacia 2010 conforme disminuye el endeudamiento público; abriendo espacio, quizás, a una política fiscal menos irracional y más responsable con las generaciones futuras.

Finalmente, como consecuencia del actual régimen monetario y cambiario, la política fiscal adquiere mayor relevancia dentro de la gestión económica. El modelo exige la recuperación de instrumentos como la planificación económica que permita preveer con mayor certidumbre y seguridad el gasto del sector público. La planificación adquiere nuevas connotaciones y alcances bajo el régimen de dolarización; por un lado, porque esta planificación debe ser descentralizada y debe involucrar la participación de varios actores de la sociedad, y, por otro, porque gran parte de los sectores de infraestructura han sido concesionados al sector privado. Por último, la planificación se convierte en un instrumento de carácter referencial para el sector privado en aquellos sectores en los cuales el Estado ya no desarrolla inversiones<sup>140</sup>.

La Ley Orgánica de Responsabilidad ofrece el ordenamiento legal consistente con lo anotado al ordenar la elaboración de planes plurianuales y designar al ODEPLAN y al MEF como las instituciones responsables de su elaboración y seguimiento. Así mismo, y muy importante, se impone que los planes evidencien relaciones costo-beneficio de los gastos. Eventualmente, sin embargo, cabe lo siguiente; uno, preguntarse si el ODEPLAN, bajo la actual estructura, es el mejor instrumento para esa planificación y dar paso a las reformas institucionales que permitan cumplir el espíritu de la Ley; y, dos, advertir la importancia de su aplicación responsable.

## **5. Meta Explícita de Cobertura Universal de los Servicios Sociales Básicos**

Como se anotó, las brechas de financiamiento del presupuesto de operaciones del SPNF proyectadas hacia el año 2010 varían dependiendo del precio del barril del petróleo utilizado en las proyecciones. Las brechas de financiamiento presentadas en este estudio son pasivas y están subestimadas en la medida en que no se prevé ninguna catástrofe natural o contingencia alguna, por lo que el hacedor de finanzas públicas se encuentra ante la disyuntiva de ubicar recursos para cubrirlas, evaluando siempre la tasa de retorno de cada una de ellas.

Ahora bien, la elevada dependencia en los ingresos petroleros, la inflexibilidad del gasto y la poca discrecionalidad del hacedor de finanzas públicas hacen que cualquier evento introduzca estrés al manejo presupuestario. Reconociendo esa realidad de las finanzas públicas ecuatorianas, resulta imprescindible que se fijen metas puntuales del gasto de inversión social y que explícitamente y públi-

camente se fijen las prioridades fiscales y macroeconómicas. Esto, con la finalidad de que los ajustes fiscales, de haberlos, no recaigan sobre ese gasto. Avanzar en el costeo de una meta de cobertura universal en la provisión de SSB, incorporarla de manera explícita en el presupuesto de cada año y de manera pública evaluar los resultados a través de indicadores de cobertura, luce posible y factible. Adicionalmente el Estado debe incorporar mecanismos de control de la calidad de entrega, sobre la cual también debería rendir cuentas a la población. Nuevamente el tema de la transparencia de la gestión pública.

"A pesar de las restricciones financieras, de las rigideces en la estructura del gasto e incertidumbres macroeconómicas presentes y futuras, desde el punto de vista de la equidad es indispensable emprender una estrategia orientada a lograr la universalización y mejoramiento de la calidad de los SSB en el Ecuador. Se propone que la universalización de los SSB se instrumente en el contexto de un proceso gradual de mejoramiento de cobertura y de la calidad (reforma de dichos sistemas), y desde una perspectiva donde el Estado no sea el centro exclusivo de financiamiento.

En suma, lo que se propone es revertir la tendencia en las prioridades macroeconómicas y fiscales hacia la inversión en SSB, como medio para mejorar la acumulación del capital humano y el bienestar de la población.

Al Gobierno, sociedad civil y agencias de cooperación les corresponderá diseñar la estrategia para la movilización de los recursos requeridos, ya que no basta con saber cuánto se necesita sino cómo se obtendrán estos recursos. Reconociendo que las magnitudes de recursos contempladas para disminuir las brechas son importantes (alrededor de 1,7% del PIB, promedio anual en la presente década y 3,8% promedio anual en la siguiente década), la identificación del financiamiento de esa inversión debería tener el carácter de emergente si el objetivo nacional apunta a revertir la tendencia de deterioro social (y económico) observada en el pasado.

Cabe reiterar que la estrategia a diseñarse debe ir más allá de la simple reprogramación presupuestaria o entrega de mayores recursos. En efecto, dicho proceso debe conllevar también una reforma de los sistemas de entrega de los servicios, orientados hacia un mejoramiento de la calidad de los mismos. Las modalidades y tendencias futuras de la política social deben ser más abiertas, flexibles, transparentes y participativas. Deben apuntar a cambios sustanciales en al menos tres ámbitos de la provisión de los SSB: i) en las modalidades de intervención; ii) en las modalidades de financiamiento y iii) en el rol de los actores involucrados en la entrega de SSB.

En el actual escenario es preciso redoblar esfuerzos innovadores en las dos direcciones (mayores recursos y mejora en la calidad de los servicios), si se desea lograr las metas propuestas. En efecto, nada garantiza que un mayor volumen de recursos se traduzca en una mejora de las coberturas y calidad de los SSB. Mayores niveles de inversión en SSB, con niveles adecuados de eficiencia y calidad, apuntando hacia la cobertura universal de los SSB, contribuirían a la consecución de menores niveles de pobreza y un mayor nivel de desarrollo humano.

Las evidencias encontradas sobre la relación inversa entre gasto social y pobreza, además de otras evidencias relativas al aporte en el nivel de ingresos de las fami-

lias y en el crecimiento económico de un país, fundamentan la importancia de mejorar la calidad e incrementar este tipo de gastos, como medio para atenuar la pobreza.

De no ponerse en marcha en el corto plazo una estrategia para superar las brechas en las condiciones de educación, salud de la población y atención infantil de los más pobres, las posibilidades de desarrollo humano, de crecimiento económico y de mejoramiento de las condiciones de vida de la población se verán seriamente afectadas por el indiscutible impacto que las inversiones sociales tienen sobre el desarrollo económico y social de un país" (Naranjo, 2002 : 12, 13).

Por último, como se demuestra en el Capítulo 5, la factibilidad presupuestaria de emprender dicho proceso se apoya en los enormes beneficios patrimoniales que se derivarían de dicha estrategia.

## **6. Empleo Exhaustivo de los Mecanismos Existentes de Reducción de Deuda Externa y Actitud Propositiva en el Contexto Internacional**

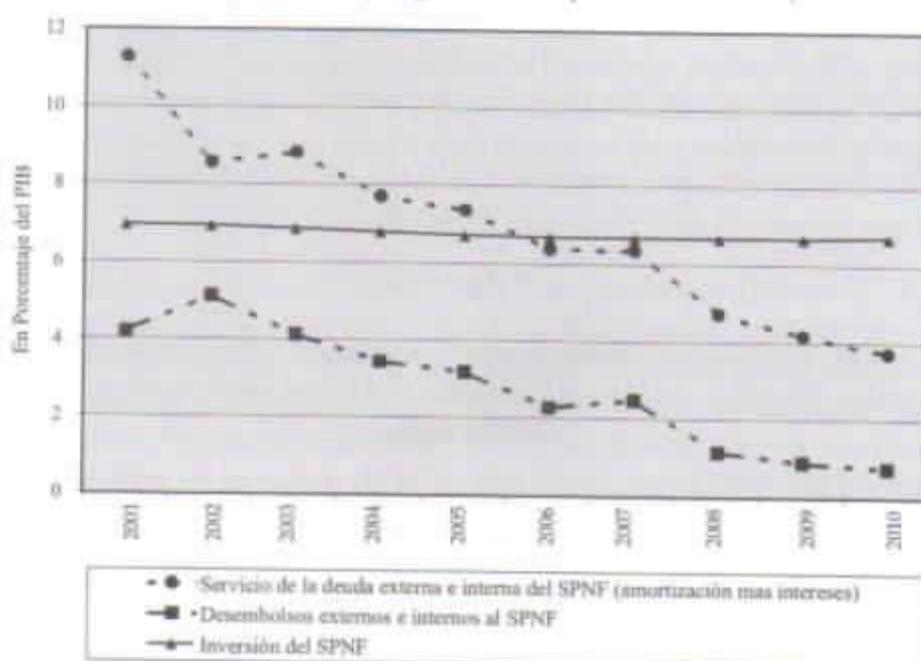
El peso que tiene la deuda externa en las finanzas públicas es elevado como se infiere del Gráfico #60. Los ejercicios de sostenibilidad fiscal son concluyentes en el sentido que la deuda como porcentaje del PIB debe reducirse, sobre todo si se tiene en cuenta el déficit del seguro de pensiones administrado por el IESS.

Consistente con el marco conceptual de sostenibilidad fiscal, la Ley Orgánica de Responsabilidad Fiscal apunta en esa dirección. Sin embargo, el esfuerzo fiscal que debe realizarse para acelerar el proceso de reducción de deuda externa es importante y amerita reflexión y análisis del costo de oportunidad del empleo de los recursos dedicados a honrarla. Sobre todo cuando ese esfuerzo fiscal involucra la salida de divisas en un contexto extremadamente precario de la cuenta corriente y bajo el régimen de dolarización.

Como lo ilustran los Gráficos #60 y #61, la irracionalidad con la que se recurre al endeudamiento público determina que, en la actualidad, los recursos destinados al servicio de la deuda sean muy superiores a los recursos frescos que se obtienen mediante nuevo endeudamiento. Así mismo, se puede observar que en Ecuador el SPNF ha llegado al extremo de destinar más recursos al servicio de la deuda de lo que destina a inversión. Nada de lo cual sorprende cuando por décadas el ahorro del SPNF se ubicó muy por debajo de la inversión pública.

Gráfico #60

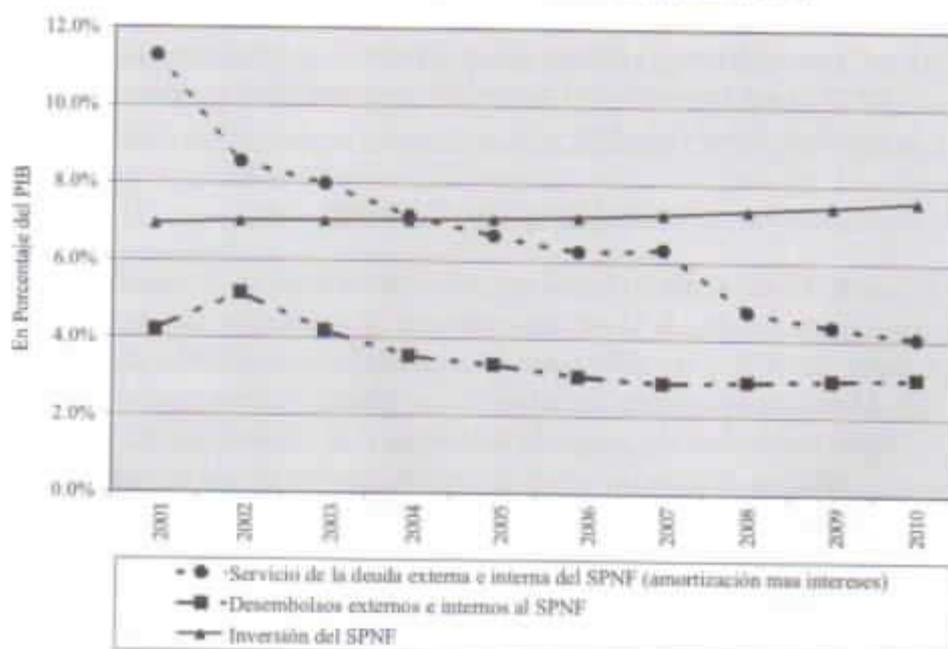
**ECUADOR: Evolución y Proyección del Servicio de la Deuda (excluye al IESS),  
Desembolsos e Inversión del SPNE, 2001 - 2010**  
(Escenario: Con Ley Orgánica de Responsabilidad Fiscal)



Fuente: Proyecciones del estudio.

Gráfico #61

**ECUADOR: Proyección del Servicio de la Deuda (excluye al IESS),  
Desembolsos e Inversión del SPNE, 2001 - 2010**  
(Escenario: Sin la ley Orgánica de Responsabilidad Fiscal, se asume que las brechas de financiamiento se cubren con nuevo endeudamiento)

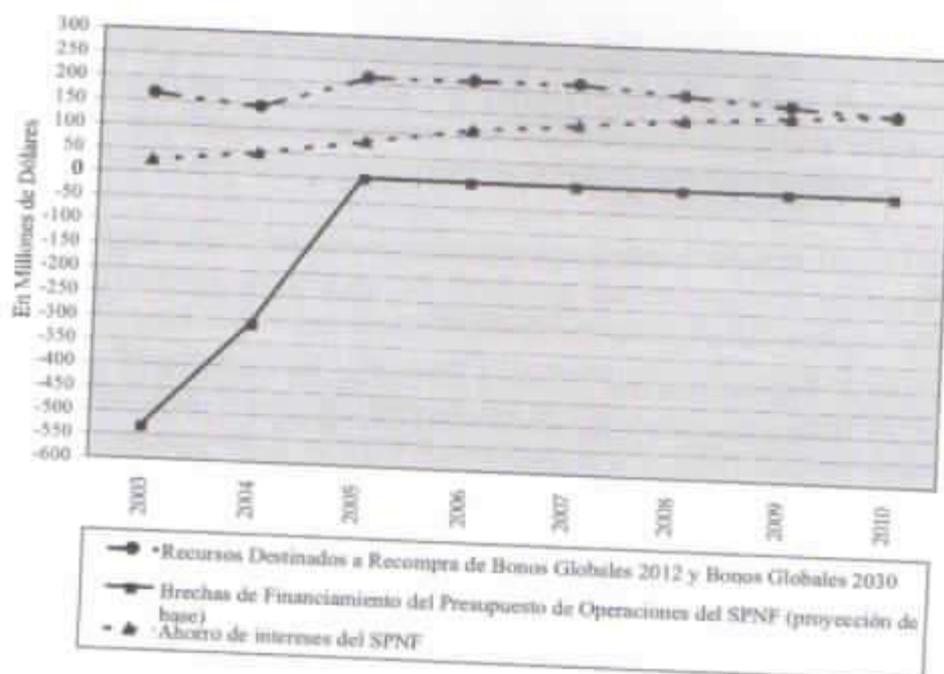


Fuente: Proyecciones del estudio.

En este estudio se proyectó el presupuesto de operaciones del SPNF y el balance del sector público asumiendo que un 60% del monto de los recursos provenientes de la venta de crudo pesado se destina a recompra de Bonos Globales 2012 y 2030 y el 40% restante a cancelar la deuda que el Estado mantiene con el IESS. Por otro lado, las proyecciones asumen que el fisco financia su gasto de inversión hasta un tope de 40% con nuevo endeudamiento; obteniéndose las brechas de financiamiento como diferencia entre las entradas y salidas de recursos, proyectadas bajo estos supuestos y otros consignados en la Ley Orgánica de Responsabilidad Fiscal. Así, en el Gráfico #63 se presenta el monto de recursos que se destinarían para recompra de la deuda externa pública (la más costosa y la que mayor descuento tiene a la fecha en el mercado secundario) y las brechas de financiamiento que arrojaría el presupuesto de operaciones del SPNF.

Gráfico #62

ECUADOR: Proyección de Recursos Destinados a Recompra de Bonos Globales, Brechas de Financiamiento y Ahorro de Interés del SPNF, 2003 - 2010



Fuente: Proyecciones del estudio.

Como puede verse, el alivio fiscal que se obtendría de la recompra de la deuda no se vería sino hacia finales de la primera década de este siglo. De hecho, en los primeros años entre un 30% y un 40% de la brecha de financiamiento obedecería al financiamiento de esas operaciones; en adelante, el "costo" de esas operaciones superaría el alivio fiscal (reducción del pago de intereses y de amortización) que se obtendría de esas operaciones. Dadas las condiciones financieras de los bonos y los supuestos de las proyecciones, no sería sino hacia el año 2010 que se produciría un alivio real a la caja del SPNF por concepto de reducción de intereses y a partir de 2012 por concepto de amortizaciones.<sup>141</sup>

141 No está por demás recordar que estas proyecciones se basan en ciertos supuestos como el descuento de los bonos globales que se recompra. En las proyecciones que se presentan aquí, se ha asumido que el descuento permanece constante en el mercado a pesar de que Ecuador recompra esos bonos, es decir es un escenario optimista. De bajar el descuento de esos papeles, el valor facial de la deuda que se retiraría del mercado sería menor y con ello, el alivio fiscal (de caja) también sería menor y se produciría más tarde.

Por lo anterior y reconociendo que el País debe:

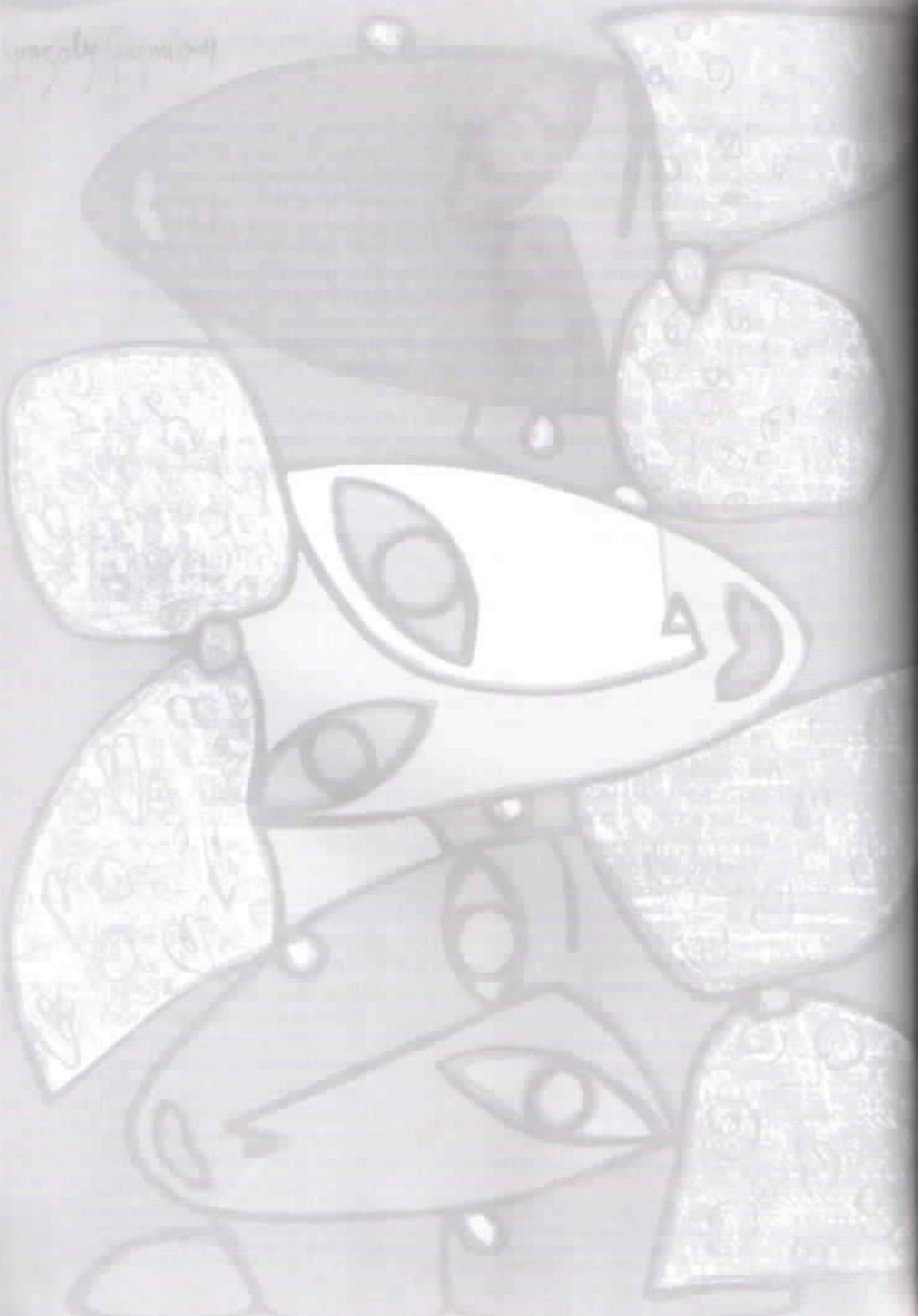
- > establecer límites al endeudamiento externo e interno y al crecimiento del gasto,
- > emprender en un proceso de creciente independencia de los recursos provenientes del petróleo,
- > incrementar la recaudación tributaria arremetiendo contra la corrupción y la evasión y fortaleciendo los mecanismos de control y recaudación,
- > introducir mecanismos para reducir el componente cíclico de las finanzas públicas, e
- > institucionalizar una cultura de evaluación del costo-beneficio del gasto y de control de la calidad de entrega y resultados efectivos.

Cuanto se señala se encuentra de una u otra forma legislado en la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilidad y Transparencia Fiscal. El contexto internacional debería ser sensible a la necesidad de reducción de la deuda de los países de "ingresos medios" como ha clasificado a Ecuador. En ese sentido, el Gobierno, además de aprovechar a fondo las posibilidades de utilizar los mecanismos de conversión de la deuda ya existentes en el marco de la deuda oficial con el Club de París y de otra índole, debe emprender en un proceso de *lobby* consistente y permanente en los diversos foros que ofrece el contexto internacional, sin que por ello de manera unilateral el Gobierno abandone los compromisos contraídos anteriormente por el País. Equilibrio difícil de alcanzar.

En el ámbito interno, el Gobierno debe tender puentes y actuar de manera aunada con las iniciativas que apuntan en esa dirección y que se gestan en la sociedad civil, como es "Jubileo 2000" y otras.

Finalmente, cabe destacar que la Ley Orgánica de Responsabilidad contempla puntos importantes en materia formal del proceso de endeudamiento al designar el marco institucional y de procedimiento que debe regir la contratación de la deuda pública interna y externa. A esas disposiciones habría que añadir la implementación de un Sistema de Evaluación de la Contratación de Deuda Pública a través del cual, además del estado de los desembolsos, contrapartes y demás aspectos estrictamente financieros de cada préstamo, se identifiquen la relación costo-beneficio de ese endeudamiento y los resultados concretos alcanzados por cada uno de ellos. Una vez más la transparencia en la gestión pública, y por consiguiente la posibilidad de que tal gestión sea objeto de rendición de cuentas.

Wiegley (1904)



# Lista de Cuadros

- Capítulo 1 Resultado Primario, Endeudamiento y Patrimonio (Fierro - Renoy)**
- Cuadro #1 Ecuador: Balance Futuro del Sector Público. En Porcentaje del PIB. Con Saldo de la Deuda Excluyendo al Déficit del IESS.
- Cuadro #2 Ecuador: Balance del Sector Público. En Porcentaje del PIB. Con Saldo de la Deuda Incluyendo al Déficit del IESS.
- Cuadro #3 Ecuador: Implicaciones de un Mayor / Menor Saldo de la Deuda Pública. En Porcentaje del PIB. Diferentes Escenarios de Tasas Reales de Interés.
- Cuadro #4 Ecuador: Implicaciones de un Mayor / Menor Saldo de la Deuda Pública. En Porcentaje del PIB. Diferentes Escenarios de Tasas Reales de Crecimiento.
- Capítulo 4 Hacia la Cobertura Universal y Mejoramiento de la Calidad de los Servicios Sociales Básicos, 2003-2020 (Naranjo)**
- Cuadro #5 Ecuador: Estimación del Costo Total Anual para Lograr las Metas de Cobertura Universal en la Atención de los SSB, 1998-2020. En Miles de Dólares.
- Cuadro #6 Ecuador: Estimación del Costo Total Anual para Lograr las Metas de Cobertura Universal en la Atención de los SSB, 1998-2020. En Porcentaje del PIB.
- Cuadro #7 Ecuador: Prioridad Fiscal Requerida para los Servicios Sociales Básicos, 2000-2010.
- Cuadro #8 Ecuador: Indicadores Básicos de Educación, 2002-2005.
- Cuadro #9 Ecuador: Indicadores Básicos de Salud, 2002-2005.
- Capítulo 5 Sostenibilidad, Solvencia y Discrecionalidad de las Finanzas Públicas Hacia el Año 2010 (Fierro - Renoy)**
- Cuadro #10 Ecuador: Inversión en Servicios Sociales Básicos Fuera del Tope de Gasto, 2003-2010. En Millones de Dólares.
- Cuadro #11 Ecuador: Inversión Pública para Satisfacer la Demanda de Infraestructura Fuera del Tope de Gasto, 2003-2010. En Millones de Dólares.
- Capítulo 6 Lineamientos de una Política Fiscal Sostenible que Prioriza el Desarrollo Humano (Fierro - Renoy)**
- Cuadro #12 Ecuador: Balance Actuarial del IESS. En Millones de Dólares. Incremento de las Cotizaciones que Financiaría la Deuda del Estado con el IESS.
- Cuadro #13 Ecuador: Balance Actuarial del IESS. En Millones de Dólares. Incremento de las Cotizaciones que Financiaría el Déficit Actuarial.
- Cuadro #14 Ecuador: Proyección de Indicadores Fiscales Con la Ley de Responsabilidad y Sin la Ley, 2003-2010. En Porcentaje del PIB.
- Cuadro #15 Ecuador: Tasa del IVA Necesaria para Cubrir las Brechas de Financiamiento Bajo Diferentes Supuestos del Precio del Barril del Petróleo, 2003-2010. En Porcentajes.
- Cuadro #16 Ecuador: Distribución Sectorial del Gasto en Remuneraciones, 2002. En Porcentajes.

# Lista de Gráficos

## **Capítulo 2 La Situación Patrimonial e Implicaciones para la Gestión del Presupuesto de las Operaciones del SPNF (Fierro - Renoy)**

Gráfico #1 Ecuador: Patrimonio del Sector Público, 1970-2010. Evolución del Índice Patrimonial, 1970=100. Escenario Base: Con la Ley Orgánica de Responsabilidad.

Gráfico #2 Resultado Primario, Resultado Global, Intereses Devengados, Deuda Pública y Brecha de Financiamiento, 2003-2010. En Porcentaje del PIB. Escenario Base: Con la Ley Orgánica de Responsabilidad.

## **Capítulo 3 La Acumulación de Capital Humano, Objetivo Residual de la Política de Gasto Público en Ecuador (Naranjo)**

Gráfico #3 Ecuador: Evolución del Gasto en Servicios Sociales Básicos, Gasto Social Total y Gasto Total del Gobierno Central, 1972-2002. En Porcentaje del PIB.

Gráfico #4 Ecuador: Participación Sectorial en el Gasto Total en SSB del Gobierno Central, 2000-2002.

Gráfico #5 Ecuador: Participación del Gasto en SSB en el Gasto Social Total del Gobierno Central, 2000.

Gráfico #6 Ecuador: Evolución del Gasto en Educación Básica del Gobierno Central, 1972-2002. En Porcentaje del PIB.

Gráfico #7 Ecuador: Participación del Gasto en Educación Básica, en el Gasto Total en Educación del Gobierno Central, 2000.

Gráfico #8 Ecuador: Participación del Gasto en Educación Básica, en el Gasto Total en SSB del Gobierno Central, 2000.

Gráfico #9 Ecuador: Participación del Gasto en Educación Básica en el Gasto Social Total del Gobierno Central, 2000.

Gráfico #10 Ecuador: Evolución del Gasto Público Total en Salud y Gasto en Salud Básica del Gobierno Central, 1972-2002. En Porcentaje del PIB.

Gráfico #11 Ecuador: Gasto en SSB del Gobierno Central. Brecha Histórica y Actual de Recursos, 1990-2002. En Porcentaje del PIB.

Gráfico #12 Ecuador: Cobertura de Educación Pre-Primaria, 1990-2002.

Gráfico #13 Ecuador: Cobertura Pre-Primaria por Tipo de Oferente (Público y Privado), 1990-2002.

Gráfico #14 Ecuador: Cobertura de Educación Primaria, 1990-2002.

Gráfico #15 Ecuador: Cobertura Primaria por Tipo de Oferente (Público y Privado), 1990-2002.

Gráfico #16 Ecuador: Cobertura de Educación Ciclo Básico, 1990-2002.

Gráfico #17 Ecuador: Cobertura Ciclo Básico por Tipo de Oferente (Público y Privado), 1990-2002.

Gráfico #18 Ecuador: Tasa de Analfabetismo, 1990-2002.

Gráfico #19 Ecuador: Participación del Gasto en Salud Básica en el Gasto Total de la Salud del Gobierno Central, 2000.

- Gráfico #20 Ecuador: Participación del Gasto en Salud Básica en el Gasto Total en SSB del Gobierno Central, 2000.
- Gráfico #21 Ecuador: Participación del Gasto en Salud Básica en el Gasto Social Total del Gobierno Central, 2000.
- Gráfico #22 Ecuador: Cobertura de la Atención Preventiva de Salud, 1998-2002.
- Gráfico #23 Ecuador: Cobertura de la Atención Preventiva de Salud por Tipo de Oferente (Público y Privado), 1998-2002.
- Gráfico #24 Ecuador: Cobertura de Atención Primaria, 1998-2002.
- Gráfico #25 Ecuador: Cobertura de la Atención Primaria de Salud por Tipo de Oferente (Público y Privado), 1998-2002.
- Gráfico #26 Ecuador: Cobertura de la Atención Hospitalaria de Salud, 1998- 2002.
- Gráfico #27 Ecuador: Cobertura de la Atención Hospitalaria de Salud por Tipo de Oferente (Público y Privado), 1998-2002.
- Gráfico #28 Ecuador: Cobertura de Atención del Programa ORI, 1998-2002.
- Gráfico #29 Ecuador: Cobertura de Atención del Programa ORI por Tipo de Oferente (Público y Privado), 1998-2002.
- Gráfico #30 Ecuador: Cobertura de Atención del Programa Nuestros Niños, 1998-2002.
- Gráfico #31 Ecuador: Cobertura de Atención del Programa Nuestros Niños por Tipo de Oferente (Público y Privado), 1998-2002.
- Gráfico #32 Ecuador: Cobertura de Atención del Programa Colación Escolar, 1998-2002.
- Gráfico #33 Ecuador: Cobertura de Atención del Programa Colación Escolar por Tipo de Oferente (Público y Privado), 1998-2002.
- Capítulo 4 Hacia la Cobertura Universal y Mejoramiento de la Calidad de los Servicios Sociales Básicos, 2003-2020 (Naranja)**
- Gráfico #34 Ecuador: Gasto en SSB del Gobierno Central. Brecha Estimada de Recursos, 1998-2020.
- Gráfico #35 Ecuador: Evolución Necesaria del Gasto del Gobierno Central en SSB, 1972-2002. En Porcentaje del PIB.
- Capítulo 5 Sostenibilidad, Solvencia y Discrecionalidad de las Finanzas Públicas Hacia el Año 2010 (Fierro - Renoy)**
- Escenario: Sin la Ley Orgánica de Responsabilidad.-**
- Gráfico #36 Resultado Primario, 2003-2010. En Porcentaje del PIB.
- Gráfico #37 Resultado Global, 2003-2010. En Porcentaje del PIB.
- Gráfico #38 Pago de Intereses, 2003-2010. En Porcentaje del PIB.
- Gráfico #39 Deuda Pública, 2003-2010. En Porcentaje del PIB.
- Gráfico #40 Erosión Patrimonial, 2003-2010. En Porcentaje del PIB.
- Gráfico #41 Brecha de Financiamiento, 2003-2010. En Porcentaje del PIB.
- Gráfico #42 Erosión Patrimonial, 2003-2010. En Porcentaje del PIB. Asumiendo que la Brecha de Financiamiento se Cubre con Deuda.

**Escenario: Se Cierran las Brechas de Provisión de SSB y Demanda de Infraestructura.-**

- Gráfico #43 Ecuador: Patrimonio del SPNF, 1970-2010. Evolución del Índice Patrimonial, 1970=100.
- Gráfico #44 Resultado Primario, 2003-2010. En Porcentaje del PIB.
- Gráfico #45 Resultado Global, 2003-2010. En Porcentaje del PIB.
- Gráfico #46 Erosión Patrimonial, 2003-2010. En Porcentaje del PIB.
- Gráfico #47 Brecha de Financiamiento del Programa, 2003-2010. En Porcentaje del PIB.

**Escenario en que Se Fijan Metas Estructurales.-**

- Gráfico #48 Brecha de Financiamiento del Programa, 2001-2010. En Porcentaje del PIB.

**Escenarios con Diferentes Resultados Primarios.-**

- Gráfico #49 Resultados Globales, 2001-2010. En Porcentaje del PIB.
- Gráfico #50 Pago de Intereses, 2001-2010. En Porcentaje del PIB.
- Gráfico #51 Saldo de la Deuda Pública, 2001-2010. En Porcentaje del PIB.
- Gráfico #52 Erosión del Patrimonio, 2001-2010. En Porcentaje del PIB.
- Gráfico #53 Brecha de Financiamiento del Programa, 2001-2010. En Porcentaje del PIB.
- Gráfico #54 Esfuerzo Fiscal Adicional, 2001-2010. En Porcentaje del PIB.

**Capítulo 6 Lineamientos de una Política Fiscal Sostenible que Prioriza el Desarrollo Humano (Fierro - Renoy)**

- Gráfico #55 Ecuador: Participación Porcentual de los Ingresos Petroleros, Ingresos No Petroleros, Impuestos Directos e Impuestos Indirectos en los Ingresos Totales del SPNF, 1984-2001.
- Gráfico #56 Ecuador: Brechas de Financiamiento Proyectadas Bajo Diferentes Precios del Barril del Petróleo, 2003-2010. En Porcentaje del PIB.
- Gráfico #57 Ecuador: Proyección de las Reservas Probadas de Petróleo, 2002-2018. En Millones de Barriles.
- Gráfico #58 Ecuador: Proyección de la Participación Porcentual del Pago de Intereses en el Gasto del SPNF, 1992-2010.
- Gráfico #59 Ecuador: Evolución y Proyección del Ahorro y Gasto de Capital del SPNF, 1992-2010. En Porcentaje del PIB.
- Gráfico #60 Ecuador: Proyección del Servicio de la Deuda (excluye al IESS), Desembolsos e Inversión del SPNF, 2001-2010. En Porcentaje del PIB. Escenario: Con la Ley Orgánica de Responsabilidad Fiscal.
- Gráfico #61 Ecuador: Proyección del Servicio de la Deuda (excluye al IESS), Desembolsos e Inversión del SPNF, 2001-2010. En Porcentaje del PIB. Escenario: Sin la Ley Orgánica de Responsabilidad Fiscal y Asumiendo que las Brechas de Financiamiento se Cubren con Nuevo Endeudamiento.
- Gráfico #62 Ecuador: Proyección de Recursos Destinados a Recompra de Bonos Globales, Brechas de Financiamiento y Ahorro de Intereses del SPNF, 2003-2010. En Millones de Dólares.

# Lista de Anexos

- Anexo #1-a Ecuador: Operaciones del SPNF, 1983-1990. En Porcentaje del PIB.
- Anexo #1-b Ecuador: Operaciones del SPNF, 1991-2001. En Porcentaje del PIB.
- Anexo #2 Ecuador: Análisis de las Operaciones del SPNF Consolidado, 1983-2001.
- Anexo #3-a Ecuador: Proyección de las Operaciones del SPNF, 2002-2010. En Millones de Dólares. Escenario: Con la Ley Orgánica de Responsabilidad Fiscal.
- Anexo #3-b Ecuador: Proyección de las Operaciones del SPNF, 2002-2010. En Millones de Dólares. Escenario: se Cierran las Brechas de Cobertura de SSB y de Demanda de Infraestructura.
- Anexo #4 Ecuador: Supuestos Utilizados en las Proyecciones de las Operaciones del SPNF, 2001-2010.
- Anexo #4-a Ecuador: Proyecciones Petroleras, 2000-2010.
- Anexo #4-b Ecuador: Proyección del PIB, 2000-2010.
- Anexo #4-c Ecuador: Asignación de los Ingresos Provenientes de la Venta de Crudos Pesados, 2003-2010. En Millones de Dólares.
- Anexo #5-a Ecuador: Proyección del Balance del Sector Público, 1970-2010. En Millones de Dólares. Escenario: Con la Ley de Responsabilidad Fiscal.
- Anexo #5-b Ecuador: Proyección del Balance del Sector Público, 2001-2010. En Millones de Dólares. Escenario: se Cierran las Brechas de Cobertura de SSB y de Demanda de Infraestructura.
- Anexo #6 Ecuador: Supuestos Utilizados en los Cálculos y Proyecciones del Patrimonio del Sector Público, 1970-2010.
- Anexo #7 Ecuador: Costeo de la Meta de Cobertura Universal de los Servicios Sociales Básicos, 2002-2020. Metodología Aplicada en las Estimaciones.
- Anexo #8 Ecuador: Gasto Total, Gasto Social Total y Gasto en SSB del Gobierno Central, 1972-2002. En Porcentaje del PIB.
- Anexo #9 Ecuador: Costeo de la Meta de Cobertura Universal de los Servicios Sociales Básicos, 2003-2020. Parámetros de las Estimaciones.
- Anexo #10 Ecuador: Estimación del Costo de la Meta de Cobertura Universal de la Provisión de Educación Básica, 1998-2020.
- Anexo #10-a Ecuador: EDUCACIÓN. Estimación de la Brecha de Recursos para Lograr la Meta de Cobertura Universal de la Provisión de Educación Básica, 1998-2020. En Miles de Dólares.
- Anexo #10-b Ecuador: Estimación de la Brecha de Recursos para Lograr la Meta de Cobertura Universal de la Provisión de Educación Básica, 1998-2020. En Miles de Dólares.
- Anexo #10-c Ecuador: Estimación del Costo de la Meta de Cobertura Universal de la Provisión de Educación Pre-Primaria, 1998-2020. En Miles de Dólares.
- Anexo #10-d Ecuador: Estimación del Costo de la Meta de Cobertura Universal de la Provisión de Educación Primaria, 1998-2020. En Miles de Dólares.
- Anexo #10-e Ecuador: Estimación del Costo de la Meta de Cobertura Universal de la Provisión de Educación de Ciclo Básico, 1998-2020. En Miles de Dólares.
- Anexo #10-f Ecuador: Estimación del Costo de la Erradicación del Analfabetismo, 1998-2020. En Miles de Dólares.
- Anexo #11 Ecuador: Estimación del Costo de la Meta de Cobertura Universal de la Provisión de Salud Básica, 1998-2020.
- Anexo #11-a Ecuador: SALUD BÁSICA. Estimación de la Brecha de Recursos para Lograr la Meta de Cobertura Universal de la Provisión de Salud Básica, 1998-2020. En Miles de Dólares.

- Anexo #11-b Ecuador: Estimación del Costo de la Meta de Cobertura Universal de la Provisión de Salud Básica, 1998-2020. En Miles de Dólares.
- Anexo #11-c Ecuador: Estimación del Costo de la Meta de Cobertura Universal de la Provisión de Atención Preventiva, 1998-2020. En Miles de Dólares.
- Anexo #11-d Ecuador: Estimación del Costo de la Meta de Cobertura Universal de la Provisión de Atención Primaria, 1998-2020. En Miles de Dólares.
- Anexo #11-e Ecuador: Estimación del Costo de la Meta de Cobertura Universal de la Provisión de Atención Hospitalaria de Primer Nivel, 1998-2020. En Miles de Dólares.
- Anexo #12 Ecuador: Estimación del Costo de la Meta de Cobertura Universal de la Provisión de Servicios de Atención Infantil, 1998-2020.
- Anexo #12-a Ecuador: ATENCIÓN INFANTIL. Estimación de la Brecha de Recursos para Lograr la Meta de Cobertura Universal de la Provisión de Servicios de Atención Infantil, 1998-2020. En Miles de Dólares.
- Anexo #12-b Ecuador: Estimación del Costo de la Meta de Cobertura Universal de la Provisión de Servicios de Atención Infantil, 1998-2020. En Miles de Dólares.
- Anexo #12-c Ecuador: Estimación del Costo de la Meta de Cobertura Universal del O.R.I., 1998-2020. En Miles de Dólares.
- Anexo #12-d Ecuador: Estimación del Costo de la Meta de Cobertura Universal del Programa Nuestros Niños, 1998-2020. En Miles de Dólares.
- Anexo #12-e Ecuador: Estimación del Costo de la Meta de Cobertura Universal de la Provisión de la Colación Escolar, 1998-2020. En Miles de Dólares.
- Anexo #12-f Ecuador: Estimación del Costo de la Meta de Cobertura Universal del Bono de Solidaridad, 1998-2020. En Miles de Dólares.
- Anexo #13 Ecuador: Estimación del Costo Total Anual para Alcanzar las Metas de Cobertura Universal en la Atención de los Servicios Sociales Básicos, 1998-2020.
- Anexo #14 Ecuador: Inversión Requerida para Financiar la Brecha de Demanda de Infraestructura, 2002-2010. En Millones de Dólares.
- Anexo #15 Ecuador: Evolución de los Indicadores del Escenario con la Ley Orgánica de Responsabilidad Bajo Diferentes Supuestos del Precio del Petróleo. En Porcentaje del PIB.

# Bibliografía

Araujo, S., (junio, 1996), "La Educación en el Ecuador" *Revista Gestión* No. 28 Multiplica, Ecuador, Quito, junio, 1996.

Arteta, G. y Samaniego, P. (abril, 2001), "Patrimonio del Estado y Sustentabilidad Fiscal", *Mimeo*, Ecuador, Quito, abril, 2001.

Auerback, A., (1995), "Solutions for Developed Economies" in: "Budget Deficits and Debt: Issues and Options", A Symposium Sponsored by The Federal Reserve Bank of Kansas City, Jackson Hole, Wyoming, August 31-September 2, 1995.

Badillo, Daniel (enero (a), 2000), "La Proforma Presupuestaria 2000, como Herramienta del Ajuste Social", UNICEF, Ecuador, Quito, enero, 2000.

Badillo, Daniel (enero (b), 2000), "El Gasto Social y la Crisis Fiscal", UNICEF, Ecuador, Quito, enero, 2000.

Badillo, Daniel (enero (c), 2000), "La Relación Costo-Efectividad del Gobierno Central en Salud: Una aproximación Provincial", UNICEF, Ecuador, Quito, enero, 2000.

Badillo, Daniel (junio, 2000), "El Gasto Educativo del Gobierno Central y su Costo-Efectividad: Una Referencia Provincial", UNICEF, Ecuador, Quito, junio, 2000.

Badillo, Daniel (julio, 2001), "La Inversión Social Pública Ecuatoriana en el Contexto Latinoamericano", UNICEF, Ecuador, Quito, julio, 2001.

Badillo, Daniel (2000), "Características de la Pro forma Presupuestaria y del Gasto Social para 2001", UNICEF, Ecuador, Quito, 2000.

Banco Central del Ecuador, Información Estadística Mensual, Varios Números.

Banco Central del Ecuador, (1983), Memoria Anual de 1983, Ecuador, Quito, 1983.

Banco Central del Ecuador, (diciembre, 2000), "Sistema Integral de Estabilización y Desarrollo", *Apuntes de Economía* No.13, Banco Central del Ecuador, Quito, diciembre, 2000

Banco Interamericano de Desarrollo (noviembre, 1996), "Cómo Organizar con Éxito los Servicios Sociales" en: "Progreso Económico y Social en América Latina", Informe 1996, Tema Especial, Washington, D.C., noviembre, 1996.

Banco Interamericano de Desarrollo (noviembre, 2002), "Planificación y Nuevas Inversiones en Infraestructura Económica en el contexto de IIRSA, Ecuador, BID", *Mimeo*, Ecuador, Quito, noviembre, 2002.

Burneo, Diego, (enero, 2000), "Alternativas de Financiamiento para el Ecuador", *Apuntes de Economía* No.8, Quito, Banco Central del Ecuador, Quito, enero, 2000.

Consejo Nacional de Modernización (agosto, 1995), "Presupuesto de Reforma a la Seguridad Social", CONAM, Ecuador, Quito, agosto, 1995.

Consejo Nacional de Salud (2001), "Política de Estado en Salud en el Ecuador", Documento Interno de Resumen, Ecuador, Quito, 2001.

CORDES (julio, 2000), *Tendencias: Económicas, Financieras y Políticas*, Ecuador, Quito, julio, 2000.

De Paula, F. (1992) "Ecuador: de la Enfermedad Holandesa al Ajuste Estructural" en: **"Transición Hacia una Economía No-petrolera en el Ecuador. Retos y Perspectivas"**. Doryan Eduardo y López Grettel, Editores. INCAE, Quito, 1992.

Dirección Nacional de Planeamiento de la Educación (2002), *Boletín Estadístico*, Datos de Inicio, Unidad Técnica Mec/Birf-Eb/Prodec; Ministerio de Educación y Cultura, Varios Números, Ecuador, Quito, 2002.

Dirección Nacional de Planificación y Financiamiento (2001), "Políticas para el Plan Operativo y Pro forma Presupuestaria 2001", Ministerio de Salud Pública, Ecuador, Quito, 2001.

Dirección Nacional de Planificación y Financiamiento (enero, 2001), Propuesta Técnica del Estudio de Costos A.P.S. "Servicios Hospitalarios Cantonales", Proyecto de Costos de Atención Primaria de Salud (A.P.S.), Ministerio de Salud Pública, Ecuador, Quito, enero, 2001.

Dirección Nacional de Planificación (agosto, 2001); "Proyección de Población por Grupos Pragmáticos Según Provincias", Áreas de Salud y Unidades Operativas 2002, División Nacional de Estadística, Ministerio de Salud Pública, Ecuador, Quito, agosto, 2001.

División de Formulación y Evaluación Presupuestaria (abril 2002), "Estadísticas Básicas de Costos en Educación", *Estimaciones provisionales*, Dirección Nacional de Planeamiento de la Educación, Ministerio de Educación de Cultura, Ecuador, Quito, abril, 2002.

División Nacional de Estadística (marzo, 2002), "Producción de Establecimientos de Salud 2001", Ministerio de Salud Pública; Dirección Nacional de Planificación, Ecuador, Quito, marzo, 2002.

El Comercio (noviembre, 2002), "La Educación Básica en Ecuador", Revista Educación, Ecuador, Quito, 06 de noviembre, 2002.

Easterly, W. y Yuravlivker, D. (May, 2000), "Treasures or Time Bombs? Evaluating Government Net Worth in Colombia and Venezuela", World Bank, May, 2000.

Fernández, G. y Lara, C. (junio, 1998), "Los Shocks Exógenos y el Crecimiento Económico del Ecuador", *Notas Técnicas* No. 48, Banco Central del Ecuador, Quito, junio, 1998.

Fierro-Renoy, Virginia, (agosto, 1996), "Inversión en Educación: Tema con Implicaciones de Política Económica", *Notas Técnicas* No.34, Banco Central del Ecuador, Quito, agosto, 1996.

- Fierro-Renoy, V. y Salvador, M., (enero, 1997), "Reorientación del Gasto Público: del Servicio de la Deuda Externa al Financiamiento del Gasto Social", *Cuestiones Económicas* No.30, Banco Central del Ecuador, Quito, enero, 1997.
- Fierro-Renoy, Virginia, (marzo (a), 1997), "Ecuador: Análisis Económico y Funcional del Gasto de las Administraciones Públicas, 1972-1994", *Cuadernos de Trabajo* No. 113, Banco Central del Ecuador, Quito, marzo, 1997.
- Fierro-Renoy V. y Astorga, A., (marzo (b), 1997) "Deuda Pública Consolidada: Sostenibilidad e Implicaciones Macroeconómicas" *Notas Técnicas* No.39, Banco Central del Ecuador, Quito, marzo, 1997.
- Fierro-Renoy, Virginia, (abril, 1997), "Ecuador: Análisis Económico y Funcional del Gasto Social de las Administraciones Públicas, 1972-1994", *Cuadernos de Trabajo* No. 114, Banco Central del Ecuador, Quito, abril, 1997.
- Fierro-Renoy, Virginia, (septiembre, 2002), "Ecuador: Sostenibilidad, Solvencia y Discrecionalidad de las Finanzas Públicas", *Trabajo presentado a Naciones Unidas*, Ecuador, Quito, septiembre, 2002.
- FMI (2001) "A Framework for Quantifying the Impact of the Oil Stabilization and Saving Funds, and the Fiscal Discipline and Transparency Law", *Mimeo*, 2001.
- Frente Social (junio, 2001), "Plan Social de Mediano Plazo, 2001-2005, Para la Reducción de la Pobreza", Ministerio de Bienestar Social, Ecuador, Quito, junio, 2001.
- Ganuzo, E., León, A., y Sauma, P., (octubre, 1999), "Gasto Público en Servicios Sociales Básicos en América Latina y El Caribe: Análisis desde la Perspectiva de la Iniciativa 20/20", ONU, PNUD, CEPAL, UNICEF, Chile, Santiago de Chile, octubre, 1999.
- Guidotti, E. and Kumar, M., (June, 1991), "Domestic Public Debt of Externally Indebted Countries", *Occasional Paper* No.80, International Monetary Fund, Washington D.C., June, 1991.
- Hidalgard, A., Canavese, A., Gasparini, L., Porto, A., Sanguinetti P., (junio, 1996), "Impacto Distributivo del Presupuesto Público: Aspectos Metodológicos", *Serie Política Fiscal* 77, CEPAL, PNUD, Chile, Santiago de Chile, junio, 1996.
- Hurtado, Oswaldo, (febrero, 2002), "Deuda y Desarrollo en el Ecuador Contemporáneo", Editorial Planeta, Ecuador, Quito, febrero, 2002.
- INEC (1993), "Ecuador: Estimaciones y Proyecciones de Población, 1950-2010", Secretaría General de Planificación del CONADE, Ecuador, Quito, marzo, 1993.
- INEC (1999), "Encuesta de Condiciones de Vida 1995-1999", Ecuador, Quito, 1999.
- INEC (2000 (a)), "Anuario de Recursos y Actividades de Salud", Ecuador, Quito, 2000.
- INEC (2000 (b)), "Anuario de Estadísticas Vitales. Nacimientos y Defunciones. 2000", Ecuador, Quito, 2000.

- INEC (2001), "VI Censo de Población y V de Vivienda 2001, Ecuador, Quito, 2001.
- Jara, L., Villafuerte, M., Younger, S., (octubre, 1996), "Las demandas por Educación y Salud en el Ecuador", *Mimeo*, FLACSO-PUCE-Cornell University, Ecuador, Quito, octubre, 1996.
- Jara, L., Villafuerte, M., Younger, S., (1996), "La Incidencia del Gasto Público en el Ecuador: los Sectores de Educación y Salud", *Mimeo*, FLACSO-PUCE-Cornell University, Ecuador, Quito, 1996.
- León, Mauricio (julio, 2001), "El Saldo Social de la Década de 1990: Aumento de la pobreza y concentración del ingreso", *Mimeo*, Ecuador, Quito, julio, 2001.
- Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (junio, 2002) Ley N° 72, R.O. 1589 de 4 de junio de 2002.
- Lucio-Paredes, Pablo (abril, 2000), "El Libro de la Dolarización", Editado por Pablo Lucio-Paredes, Ecuador, Quito, abril, 2000.
- Lucio, R., Lasprilla, E., (julio, 1999), "Costos y Eficiencia de los Servicios de Salud en el Ecuador", Estudio Preparado para el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Ecuador, Quito, julio, 1999.
- Macklem, T.; Rose, D., & Tetlow, R., (mayo, 1995), "Government Debt and Deficits in Canada: A Macro Simulation Analysis", *Working Paper No.95-4*, Bank of Canada, Ottawa, May, 1995.
- Ministerio de Economía y Finanzas (agosto, 2001), "La Reforma Fiscal" de Jorge Gallardo, Ecuador, Quito, agosto, 2001.
- Ministerio de Educación, Cultura, Deportes y Recreación, (noviembre, 1999), "Resultados Nacionales de la Aplicación de las Pruebas Aprendo 1998", Ecuador, Quito, noviembre, 1999.
- Ministerio de Educación, Cultura, Deportes y Recreación (2000), "Estadísticas Educativas", *Boletín Electrónico*, Ecuador, Quito, 2000.
- Ministerio de Salud Pública del Ecuador (enero, 2000), "Plan Nacional de Salud 2000-2005, Plan Nacional de Maternidad Saludable", Ecuador, Quito, enero, 2000.
- Ministerio de Salud Pública (2001), "Posicionamiento del Ministerio de Salud Pública frente a la Reforma de Salud" (Borrador Para Discusión), *Cuaderno de Trabajo No. 1*, Proyecto Modersa BIRF 4342-EC, Ecuador, Quito, 2001.
- Ministerio de Salud Pública (2001), "Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud", Borrador de Trabajo, Ecuador, Quito, octubre, 2001.
- Mostajo, Rossana (1996), Incidencia e Impacto Distributivo de Subsidios Directos e Implícitos: Guía Metodológica, Una aplicación al caso Ecuatoriano, Serie Política Fiscal 96, NACIONES UNIDAS, CEPAL, PNUD, Chile, Santiago de Chile, 1996.

- Naranjo, Mariana, (julio, 2002), "Financiamiento en Educación y Salud" en: "Pobreza y Capital Humano en el Ecuador", Capítulos II y III, Secretaría Técnica del Frente Social, Ecuador, Quito, julio, 1997.
- Naranjo, Mariana, (julio, 1997), "Las Políticas Sociales: Un Medio para Desarrollar el Capital Humano" en: "Pobreza y Capital Humano en el Ecuador", Capítulo IV, Secretaría Técnica del Frente Social, Ecuador, Quito, julio, 1997.
- Cornejo, B., Naranjo, M., Pareja, F., Montúfar, M., (octubre, 1999), "Gasto Público y Servicios Sociales Básicos en el Ecuador; Iniciativa 20/20; en: **Gasto Público en Servicios Sociales Básicos en América y El Caribe**", PNUD, CEPAL, UNICEF", Chile, Santiago de Chile, octubre, 1999.
- Naranjo, Mariana, (octubre, 2002), "Ecuador: Costeo de Metas en Servicios Sociales Básicos", *Trabajo Presentado a Naciones Unidas*, Ecuador, Quito, octubre, 2002.
- Ordóñez, G., et. al. (1998), Sistema Descentralizado de Cobertura Universal de Servicios de Salud, "Conjunto de Prestaciones a ser ofertadas por el Sistema", Documento de Trabajo, Ministerio de Salud Pública, Proyecto Modersa, Ecuador, Quito, 1998.
- Osejo, N., Mora, T., Pérez, R., (enero, 2001), "Estadísticas de las Finanzas Públicas en el Ecuador: 1971-1999, Cuadernos de Trabajo, No. 128, Banco Central del Ecuador, Ecuador, Quito, enero, 2001.
- Paladines, C., (1998), "Rol del Estado en la Educación Primaria y Secundaria", *Mimeo*, Proyecto MOSTA-Rol del Estado, CONAM-BIRE, Ecuador, Quito, 1998.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2001), **"Informe Sobre Desarrollo Humano 2001, Poner el Adelanto Tecnológico al Servicio del Desarrollo Humano"**, Editorial Mundi-Prensa, México, 2001.
- Programa de Organización y Gestión de Sistemas y Servicios de Salud (julio, 2001), "Perfil del Sistema de Servicios de Salud, Ecuador", Organización Panamericana de la Salud, Ecuador, Quito, julio, 2001.
- Quevedo, María del Carmen (junio, 1998), "Cálculo de los Costos en Diferentes Áreas y Unidades de Salud del Ministerio de Salud", Ministerio de Salud Pública, Proyecto Modersa, Banco Mundial, Ecuador, Quito, junio, 1998.
- Salgado, S., y Acosta, G., (mayo, 1994), "El Ecuador del Mañana", Corporación de Estudios para el Desarrollo, Ecuador, Quito, mayo, 1994.
- Sánchez, Fernando, (junio, 2002), "Preocupaciones en Materia de Políticas Públicas de Protección Especial", *Mimeo*, Ecuador, Quito, junio, 2002.
- Secretaría Técnica del Frente Social (agosto, 1996), "Costeo del Plan Nacional del Desarrollo Social, Plan Nacional de Desarrollo Social Ecuador 1996 -2005", Ecuador, Quito, agosto, 1996.

Secretaría Técnica del Frente Social (agosto, 1997), "Agenda Social Ecuador 1997-2007", *Informe Preliminar*, Ecuador, Quito, agosto, 1997.

Secretaría Técnica del Frente Social (agosto, 2001), "El Gasto Social del Presupuesto General del Estado, Ejecución Presupuestaria Enero-Abril", Ministerio de Bienestar Social, Ecuador, Quito, agosto, 2002.

Secretaría Técnica del Frente Social (agosto, 2002), "Informe de Rendición de Cuentas de los Programas Prioritarios del Frente Social", Ministerio de Bienestar Social Ecuador, Ecuador, Quito, agosto, 2002.

Secretaría Técnica del Frente Social (agosto, 2002), "El Gasto Social, Ejecución Presupuestaria Enero- Abril", Ecuador, Quito, agosto, 2002.

Secretaría Técnica del Frente Social (agosto, 2002), "Programas Prioritarios del Frente Social", Ecuador, Quito, agosto, 2002.

Sistema Nacional de Estadísticas Educativas (SINEC), (2000), *Boletín Electrónico*. Datos Finales Año Lectivo 1999-2000, Ecuador, Quito, 2000.

Sistema Integrado de Indicadores Sociales, (2001), CD Rom, versión 2.1, Secretaría Técnica del Frente Social, Ecuador, Quito, 2001.

Suárez, Julio, (agosto, 2001), "Reforma en Salud en las Américas", Resumen de Presentación de Consultoría, Ecuador, Quito, agosto, 2001.

UNESCO (agosto, 2001), "Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, Primer Estudio Internacional Comparativo Sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados, para Alumnos del Tercer y Cuarto Grado de la Educación Básica", Chile, Santiago de Chile, agosto, 2001.

UNICEF (2001), "¿Cómo va el Gasto Social?", *Publicación Mensual*, Ministerio de Economía y Finanzas, Ecuador, Quito, 2001.

UNICEF, (septiembre, 2002), "Observatorio Social del Ecuador", *Boletín No. 2*, Ecuador, Quito, septiembre, 2002.

Valle, Angélica, (abril, 1996), "Una Aplicación de los Indicadores Discrecionales de la Política Fiscal en el Ecuador: 1983-1994", *Notas Técnicas No.30*, Banco Central del Ecuador, Quito, abril, 1996.

Varea, Marco, (septiembre, 2002), "Aproximación a las Necesidades de Inversión en Infraestructura en el Ecuador: periodo 2002-2007", *Mimeo*, Ecuador, Quito, septiembre, 2002.

Velasco, M., (julio, 1997), "El reto de la salud para todos" en: "Pobreza y Capital Humano en el Ecuador", Capítulo II, Secretaría Técnica del Frente Social, Ecuador, Quito, julio, 1997.

World Bank (1997), "Is Society Getting What It Needs From Public Spending on Education?", *Report No. 16489-EC*, Ecuador, Quito, April, 1997.

Anexos



	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<b>Ingreso Total</b>	22.3	23.7	27.9	24.6	21.9	21.5	26.2	27.1
Petroleros	8.7	10.1	13.9	8.3	6.0	7.7	9.4	11.6
Por exportaciones	7.0	9.3	11.4	7.6	4.9	6.3	7.8	9.7
Por venta de derivados	1.6	0.8	2.5	0.8	1.1	1.4	1.7	1.9
No petroleros	12.0	11.3	12.6	13.8	14.3	12.8	14.6	13.0
I.V.A.	1.3	1.4	1.6	2.7	2.7	2.6	2.8	2.9
I.C.E.	1.1	1.2	1.1	1.0	1.3	1.2	1.1	1.1
Impto. a la Renta	1.3	1.3	1.2	1.6	1.6	1.4	1.8	1.3
Imptos. Arancelarios	2.2	2.4	2.7	2.9	2.6	2.1	2.3	2.1
Otros	6.0	5.1	6.0	5.6	6.1	5.5	6.7	5.6
Superávit operacional empresas públicas	1.7	2.3	1.4	2.4	1.6	1.0	2.1	2.5
<b>Gasto Total (Base devengado)</b>	27.7	31.1	29.5	32.2	29.2	24.7	25.9	26.4
Gasto corriente	20.9	24.7	23.3	24.0	22.1	19.3	18.6	19.2
Total Intereses	8.4	9.7	7.6	7.2	3.5	4.3	5.7	6.2
Internos	—	—	0.8	0.8	0.9	0.7	0.6	0.7
Externos (2)	8.4	9.7	6.7	6.4	2.6	3.6	5.0	5.5
Otros gastos corrientes	12.5	15.0	15.7	16.9	18.7	15.0	12.9	13.0
Sueldos y salarios	4.0	3.3	7.0	7.6	9.2	7.5	7.8	7.3
Compra de bs. y servicios	2.7	3.7	3.9	4.0	4.8	1.4	2.5	2.9
Otros	5.8	8.0	4.8	5.2	4.7	6.1	2.6	2.8
Gasto de capital	6.7	6.4	6.2	8.1	7.1	5.4	7.3	7.2
Formación de capital	5.4	5.1	5.1	6.2	6.3	5.1	6.8	6.7
Gobierno central	1.3	1.5	2.2	1.5	1.5	0.7	0.6	0.9
Empresas públicas	2.4	2.4	1.9	3.1	3.1	2.4	3.1	2.0
Resto del sector público	1.6	1.3	1.0	1.6	1.6	2.0	3.0	3.8
Otros	1.4	1.3	1.2	1.9	0.8	0.4	0.5	0.5
<b>Resultado Global</b>	-5.3	-7.4	-1.6	-7.6	-7.3	-3.2	0.3	0.7
<b>Memo:</b>								
Ahorro del SPNF	1.4	-1.0	4.6	0.6	-0.2	2.2	7.6	7.9
Resultado Doméstico (3)	-2.9	-5.2	-6.3	-6.3	-7.8	-5.2	-1.2	-2.5
Resultado Primario	3.1	2.3	5.9	-0.4	-3.9	1.1	5.9	6.9
Resultado Cuasi-fiscal	—	—	—	—	—	-2.2	-2.5	-1.5
Resultado Global+Cuasi-fiscal	-5.3	-7.4	-1.6	-7.6	-7.3	-5.5	-2.2	-0.8
PIB (millones de dólares)	11114	11510	11890	10515	9450	9129	9714	10569
PIB (miles de millones de sucres)	560.3	812.6	1109.9	1383.2	1794.5	3019.7	5170.5	8204.0
Tipo de Cambio Implícito del PIB (sucres por dólar)	50.4	70.6	93.4	131.5	189.9	330.8	532.3	776.2
Tipo de Cambio (sucres por dólar) (4)	83.2	92.7	96.5	123.4	171.0	308.9	542.1	775.8

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas y Banco Central del Ecuador.

Elaboración Propia.

(1) De 1983 a 1991 corresponde a la relación en sucres. En adelante, la relación es en dólares y viene de la Información Estadística Mensual del BCE.

(2) Esta serie de intereses externos en base devengado difiere a la entregada en los boletines de Información Estadística del BCE a partir de 1990. A fin de guardar consistencia a lo largo de la serie que se presenta, se ha preferido utilizar esta serie que fue elaborada por la Dirección General de Estudios del BCE cuando las estadísticas de deuda externa aún se elaboraban en esa Dirección. En reunión mantenida el 25 de abril de 2002 en el BCE, se informó que es imposible elaborar la serie oficial de intereses en base devengado hacia atrás (Asisten: Eco.Xavier Game, funcionarios de la DGE y DGB y Dra. Virginia Fierro-Renoy).

(3) Definido como la diferencia entre ingresos no petroleros y gastos que excluyen: intereses externos y el 40% del gasto de capital (se asume que un 40% del gasto de inversión se financia con desembolsos de deuda externa).

(4) Corresponde al tipo de cambio promedio simple de venta del mercado de intervención.

## ANEXO

ECUADOR: Operaciones del Sector Público No Financiero  
Consolidado, SPNF,  
1991-2001

1(b)

En Porcentaje del PIB (1)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Ingreso Total</b>	25.4	25.5	23.7	24.0	25.5	24.3	23.9	20.4	25.5	30.2	27.4
Petroleros	8.8	9.5	8.2	7.1	7.4	8.2	6.4	4.6	7.6	10.7	7.5
Por exportaciones	7.1	7.8	5.4	3.8	3.8	4.9	3.2	1.3	5.4	9.4	5.5
Por venta de derivados	1.7	1.7	2.8	3.3	3.6	3.3	3.3	3.4	2.2	1.3	2.0
No petroleros	13.6	13.0	12.9	13.8	15.1	13.6	15.9	15.7	17.0	18.4	19.3
I.V.A.	3.0	3.1	3.1	3.3	3.4	3.3	3.9	4.2	4.3	6.5	8.0
I.C.E.	0.9	0.7	0.9	0.7	0.5	0.5	0.7	0.6	0.5	0.5	0.8
Imppto. a la Renta	1.4	1.4	1.3	1.5	1.9	1.8	2.0	1.8	1.0	2.3	3.2
Impptos. Arancelarios	1.8	1.5	1.5	1.7	1.7	1.3	2.1	3.0	2.3	1.6	2.0
Otros	6.4	6.3	6.2	6.6	7.6	6.7	7.0	6.1	8.9	7.5	5.4
d/c Contribuciones Seguridad Social	2.8	2.8	2.5	2.7	2.8	2.3	2.3	2.3	1.7	1.7	2.5
Superávit operacional empresas públicas	3.0	3.0	2.5	3.1	3.1	2.5	1.6	0.1	1.0	1.1	0.6
<b>Gasto Total (Base devengado)</b>	25.0	26.7	23.8	23.4	26.7	27.3	26.4	26.1	30.2	28.5	26.7
Gasto corriente	17.6	19.4	17.3	17.0	20.1	19.7	20.1	20.2	23.0	22.7	19.7
Total Intereses	4.8	4.8	4.3	3.9	4.4	4.3	5.0	5.0	8.6	7.7	5.5
Internos	0.8	0.5	0.5	0.5	0.6	0.9	1.2	1.2	2.5	1.5	1.2
Externos (2)	4.0	4.3	3.8	3.5	3.7	3.4	3.8	3.8	6.1	6.3	4.3
Otros gastos corrientes	12.8	14.7	13.0	13.1	15.7	15.4	15.1	15.2	14.4	15.0	14.3
Sueldos y salarios	7.0	7.1	7.0	7.3	7.9	7.7	7.8	8.6	7.2	5.6	6.3
Compra de bs. y servicios	2.5	2.9	2.8	2.2	1.7	2.8	3.0	2.9	2.9	3.0	3.2
Otros	3.3	4.6	3.2	3.6	6.1	4.8	4.2	3.8	4.3	6.4	4.8
Gasto de capital	7.4	7.2	6.5	6.4	6.6	7.6	6.3	5.9	7.3	5.8	6.9
Formación de capital	6.9	7.0	6.0	5.8	5.5	6.6	6.3	5.8	7.1	5.7	6.1
Gobierno Central	0.5	0.7	0.8	2.2	2.1	2.6	2.4	3.1	3.5	3.1	2.4
Empresas públicas	3.1	3.1	2.8	2.6	2.2	2.8	2.5	1.0	1.8	0.6	0.8
Resto del sector público	3.3	3.2	2.4	1.0	1.3	1.2	1.4	1.7	1.8	2.0	2.9
Otros	0.5	0.3	0.4	0.6	1.1	1.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.8
<b>Resultado Global</b>	0.4	-1.1	-0.1	0.6	-1.1	-3.0	-2.6	-5.7	-4.7	1.7	0.7
<b>Memo:</b>											
Reducción de personal (RP)	—	0.0	0.5	0.8	0.3	0.2	0.0	0.4	0.2	0.1	0.1
Resultado con reducción de personal	—	-1.1	-0.6	-0.2	-1.4	-3.1	-2.6	-6.1	-4.9	1.7	0.6
Costo Fortalecimiento del sistema financiero	—	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0	0.0
Resultado con RP y Fortalecimiento del sistema financiero	—	-1.1	-0.6	-0.2	-1.4	-3.1	-2.6	-6.1	-5.9	1.7	0.6
Ahorro del SPNF	7.8	6.1	6.4	7.0	5.5	4.6	3.8	0.2	2.5	7.6	7.6
Resultado Doméstico (3)	-1.4	-3.5	-1.9	-0.4	-2.2	-4.7	-2.7	-4.2	-3.4	-0.4	0.3
Resultado Primario	5.2	3.6	4.2	4.5	3.2	1.4	2.5	-0.7	3.9	9.4	6.2
Resultado Cuasi-fiscal	-1.6	3.6	4.2	4.5	3.2	1.4	2.5	-0.7	3.9	9.4	6.2
Resultado Global+Cuasi-fiscal+RP	-1.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
PIB (millones de dólares)	11525	12430	14540	16880	18006	19157	19760	19710	13769	13649	17981
PIB (miles de millones de sucres)	12295	19414	27451	36478	46006	60727	79040	107421	161350	340022	449561
Tipo de Cambio Implícito del PIB (sucres por dólar)	1066.8	1561.9	1888.0	2161.0	2555.0	3170.0	4000.1	5450.1	11718.4	24912.1	25002.0
Tipo de Cambio (sucres por dólar) (4)	1060.4	1576.9	1990.0	2192.7	2552.1	3176.5	3983.1	5402.9	11632.0	24875.5	25000

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas y Banco Central del Ecuador.

Elaboración Propia.

(1) De 1983 a 1991 corresponde a la relación en sucres. En adelante, la relación es en dólares y viene de la Información Estadística Mensual del BCE.

(2) Esta serie de intereses externos en base devengado difiere a la entregada en los boletines de Información Estadística del BCE a partir de 1990. A fin de guardar consistencia a lo largo de la serie que se presenta, se ha preferido utilizar esta serie que fue elaborada por la Dirección General de Estudios del BCE cuando las estadísticas de deuda externa aún se elaboraban en esa Dirección. En reunión mantenida el 25 de abril de 2002 en el BCE, se informó que es imposible elaborar la serie oficial de intereses en base devengado hacia atrás (Asisten: Eco.Xavier Game, funcionarios de la DGE y DGB y Dra. Virginia Fierro-Renoy).

(3) Definido como la diferencia entre ingresos no petroleros y gastos que excluyen: intereses externos y el 40% del gasto de capital (se asume que un 40% del gasto de inversión se financia con desembolsos de deuda externa).

(4) Corresponde al tipo de cambio promedio simple de venta del mercado de intervención.

Del análisis de la situación financiera del Sector Público No Financiero consolidado (SPNF)<sup>2</sup>, se desprenden algunas observaciones para 1983-2001 que definen la situación de las finanzas públicas ecuatorianas:

### 1. Un sistema tributario crecientemente dependiente en impuestos indirectos, en particular, del IVA.-

- > mientras a principios de los 80, el valor de la recaudación tributaria por concepto del IVA era similar al del impuesto a la renta, en 2001 el primero alcanza el 40.6% de los ingresos no-petroleros y el segundo tan sólo un 15.2%,
- > la evasión tributaria se plasma en la baja tasa de recaudación efectiva del impuesto a la renta observada durante los últimos veinte años y la baja tasa de recaudación del IVA que se registraba hasta 1999. Sin embargo, los esfuerzos realizados por el sistema de rentas internas en el último par de años parecen estar dando buenos resultados<sup>3</sup>.

### 2. El peso de los intereses en los gastos del SPNF es considerable.-

- > contrariamente al resultado global, el **resultado primario**<sup>4</sup> es *superavitario* a lo largo del período (excepción hecha de 1986, 1987 y 1998, años en los que se registran fuertes *choques* reales) lo que da cuenta del peso en las finanzas públicas de los intereses de la deuda (sobre todo de la deuda externa),
- > el ahorro del SPNF es insuficiente para financiar el gasto en inversión de capital; en promedio durante 1983-2001, el 60.0% de la inversión se financia con ahorro mientras que el 40.0% restante con deuda,
- > entre 1983 y 2001, el promedio de los intereses totales adeudados (5.9% del PIB) representan un 21.4% del promedio del gasto total del período, un 28.5% del promedio del gasto corriente, un 23.5% del promedio de los ingresos totales del SPNF y 86.5% del promedio de la inversión de capital.
- > la evolución del peso del gasto en **intereses de la deuda** del sector a nivel consolidado traduce los acuerdos de refinanciamiento de la deuda y la evolución de las tasas de interés internacionales<sup>5</sup>,
- > el peso del endeudamiento interno comienza a sentirse a nivel presupuestario cuando el promedio de los intereses adeudados por ese concepto entre 1985 y 1995 (0.7% del PIB), se duplica durante del período 1996-2001 (1.5% del PIB).

### 3. El deterioro de la posición fiscal no se da tan sólo como producto del peso de los intereses de deuda externa.-

- > el SPNF ha incurrido en **déficit globales**<sup>6</sup> durante las décadas de los 80 y 90,

<sup>1</sup> Actualización de Fierro-Renoy (marzo (b), 1997), con las estadísticas de las Operaciones del Sector Público No-Financiero, publicadas en la Información Estadística Mensual del Banco Central del Ecuador, agosto de 2002. Ver los Anexos #1-a y #1-b de este estudio.

<sup>2</sup> Incluye al Gobierno Central, al Resto de Entidades del Sector Público (BEDE, IESS, Gobiernos Locales, Universidades, Autoridades Portuarias y otras entidades residuales) y a las Empresas Públicas No Financieras (Petroecuador, ENFE, Empresas Menores, FLOPEC y TAME).

<sup>3</sup> En 2000 los ingresos tributarios por concepto del IVA ascenderían a 6.5% del PIB lo que, de acuerdo a la experiencia empírica internacional, se considera una recaudación eficiente (i.e., un 50% de la tasa).

<sup>4</sup> Definido como la diferencia entre Ingresos Petroleros y No-petroleros y los Gastos excluyendo el pago de intereses de la deuda.

<sup>5</sup> Los intereses totales disminuyen entre 1983 y 1988 y entre 1989 y 1998 tanto como porcentaje del PIB así como en porcentaje del gasto total del sector, lo cual es consecuencia directa de los acuerdos de refinanciamiento de la deuda externa realizados por el país y de menores tasas de interés internacionales.

<sup>6</sup> Definido como la diferencia entre Ingresos Petroleros y No-petroleros y los Gastos Totales (incluyen el pago de intereses de la deuda).

- > el superávit primario aunque en la mayor parte del período es positivo, éste disminuye como porcentaje del PIB a partir de 1991 de 6.9% observado en 1990 a un -0.7% que se ubicó en 1998<sup>7</sup>, (esa tendencia al parecer había cambiado cuando en el 2001, se registra un resultado primario de 6,2% del PIB),
- > en promedio durante 1983-2001, los ingresos petroleros y la recaudación tributaria y arancelaria aportan en similar magnitud a los ingresos totales,
- > así, el resultado global del sector es vulnerable a choques reales como son las fluctuaciones de precio y volumen del crudo de exportación o conflictos bélicos como los que el Ecuador mantenía con el Perú<sup>8</sup>.

#### 4. La elevada dependencia en los recursos petroleros torna volátiles a las finanzas públicas.-

- > el grado de dependencia de las finanzas públicas en los ingresos petroleros es notorio cuando estos han llegado a representar más del 40% de los ingresos (incluyendo al superávit operacional de Petroecuador) registrados en el 2000,
- > el **resultado doméstico no petrolero**<sup>9</sup> corrobora el deterioro registrado por las finanzas públicas sobre todo a partir de 1992 cuando el **déficit** doméstico es superior al déficit global, lo cual estaría indicando una profundización de la dependencia del fisco de los ingresos petroleros y de los ingresos de origen externo<sup>10</sup>,
- > los ingresos no petroleros tienden a permanecer estables como porcentaje del PIB. En cambio, los ingresos petroleros fluctúan dentro de rangos importantes lo que, dada la inexistencia de mecanismos de estabilización automática, se traduce en una elevada volatilidad a las finanzas públicas.

#### 5. La inflexibilidad del gasto corriente en detrimento de la Formación Bruta de Capital Fijo.-

- > en la medida en que el gasto corriente asciende para ubicarse entre un 21.0 y 23.0% del PIB, el gasto de capital observa una tendencia decreciente para situarse en un 5,8% en 2000,
- > la inflexibilidad a la baja del gasto corriente se infiere del elevado gasto en sueldos y salarios del sector, el mismo que en 1983 representaba ya un 19.0% del total del gasto corriente y un 59.0% del gasto de capital; indicador de inflexibilidad del gasto que se acentúa hacia el año 1999 cuando el gasto en sueldos y salarios alcanzaría un 25 % del gasto corriente (7.2% del PIB) y casi igualaría el gasto de la inversión en capital físico (7.3% del PIB),
- > al año 2001, la masa salarial supera al gasto en capital cuando ascienden a un 6.3% y un 6.2 % del PIB respectivamente.

7 En 2000, el SPNF registraría un superávit equivalente a 9.4% del PIB el mismo que, entre otros, se debe a la tasa de devaluación con la que se dolariza la economía licuándose el gasto primario; al precio del petróleo; al incremento de la tasa del 10% al 12% y reducción de exoneraciones del IVA y a esfuerzos realizados a nivel de la recaudación tributaria.

8 A partir de los ochenta, el Ecuador experimenta exclusivamente choques negativos. Entre 1981 y 1983 se producen: enfrentamiento bélico con el Perú en 1981, moratoria de la deuda externa de 1982 e inundaciones que se traducen en la pérdida de exportaciones agrícolas. Entre 1985 y 1988, el precio del petróleo baja de 25.9 dólares por barril a 12.7 dólares por barril y en marzo de 1987 ocurre el terremoto y la suspensión de las exportaciones petroleras por seis meses. De 1995 en adelante se produce: otro enfrentamiento bélico con el Perú, crisis políticas y financiera y fuga de capitales. Ver: Fernández y Lara (junio, 1998). Como puede verse, hay una correlación positiva entre estos choques y el nivel del déficit global observado en esos períodos.

9 Calculado como la diferencia entre los ingresos no petroleros y los gastos que excluyen a los intereses externos y al 40% del gasto de capital.

10 Definido como el financiamiento externo del gasto de capital.

## 6. El endeudamiento público no responde a los criterios de sostenibilidad de la deuda contraída.-

- > el saldo de la deuda pública (doméstica y externa), que en 1982 asciende ya a 37.5% del PIB, en 2001 alcanza un 79.4% del PIB a pesar de tres acuerdos de reestructuración de la deuda con la banca privada internacional y siete acuerdos de refinanciamiento de la deuda pública en el marco del Club de París,
- > a pesar de que durante la mayor parte del período 1986-2001<sup>11</sup> el SPNF consolidado acumula depósitos en el BCE, el sector acude a financiamiento externo. Las magnitudes son tales que durante 1989-1994 que alrededor del 50 por ciento del financiamiento externo neto se habría "depositado" en el BCE,
- > los atrasos y el refinanciamiento de intereses de la deuda externa han constituido una fuente de financiamiento del resultado global muy importante, sobre todo durante 1988-1994 (1994 : año del acuerdo de refinanciamiento *Brady*) cuando fueron incluso superiores a los desembolsos de créditos frescos. Durante ese período los atrasos y el refinanciamiento de intereses representaron, en promedio 4.4% del PIB, mientras que los desembolsos un 3.5 % del PIB,
- > siendo el ahorro interno insuficiente para financiar el gasto de capital, en promedio durante el período 1983-2001, el 40.0% de la inversión se habría financiado con desembolsos de deuda externa, lo que traduce la vulnerabilidad de la inversión pública a los recursos frescos externos<sup>12</sup>,
- > se observa un comportamiento mas bien errático de los desembolsos externos, lo cual constituiría fuente adicional de volatilidad para las finanzas públicas,
- > el factor,  $(i-x)$ <sup>13</sup> o dinámica de la deuda, aunque positivo durante la mayor parte del período, teóricamente debe haber disminuido, sobre todo como consecuencia de la disminución de las tasas de interés internacionales. De acuerdo a este comportamiento, *ceteris - paribus*, el saldo de la deuda pública teóricamente debió haber disminuido como porcentaje del PIB durante el período. Si el gobierno hubiera querido validar o reforzar esta tendencia, la política fiscal debió haber asegurado la estabilidad del *superávit* primario del SPNF o generado mayores *superávits* primarios, respectivamente,
- > en la práctica se pueden distinguir dos períodos. Entre 1985 y 1991, el saldo de la deuda pública se **incrementa** como porcentaje del PIB. Durante este período, aparentemente el incremento del *superávit* primario del SPNF no es lo suficientemente importante como para contrarrestar las variaciones de  $(i-x)$  sensiblemente más pronunciadas que lo normal, registradas en años atípicos como 1987 en el cual la tasa de crecimiento real del PIB es incluso negativa,
- > a partir de 1989, cuando la tendencia a disminuir de  $(i-x)$  es más sostenida, el saldo de la deuda como porcentaje del PIB se reduce. Paralelamente, esta disminución de  $(i-x)$  aparentemente abrió espacio para incrementar el gasto primario del SPNF y financiar la disminución de los ingresos petroleros que se registran durante el período (el *superávit* primario disminuye),
- > en resumen, durante este período tampoco se observa una política fiscal que refuerce la dinámica que ha propiciado la disminución de la deuda como porcentaje del PIB.

Habrían argumentos, entonces, para sostener que desde 1990, la política fiscal implementada ha conducido no a reducir el saldo de la deuda, sino por el contrario, a mantenerlo.

<sup>11</sup> El período de análisis depende de la disponibilidad de información publicada.

<sup>12</sup> Durante el período de análisis existen inconsistencias entre las estadísticas por encima de la línea y el financiamiento externo, por lo que resulta difícil determinar cuánto de ese 40% se financia con recursos externos y cuánto con emisión de deuda pública interna. De todas formas, si se eliminan los años de dudosa consistencia en la información, de Fierro-Retioy (marzo (b), 1997, pg.21) se obtiene que la inversión se habría financiado en un 40% con desembolsos de deuda externa.

<sup>13</sup> El factor de dinámica de la deuda es igual a la diferencia entre la tasa de interés real de largo plazo y la tasa de crecimiento real de largo plazo de la economía.

## ANEXO

**ECUADOR: Proyección de las Operaciones del Sector Público No  
Financiero Consolidado, SPNF,  
2001-2005**

3(a)

En Millones de Dólares.

Escenario: Con la Ley Orgánica de Responsabilidad Fiscal.

	2001	2002	2003	2004	2005
<b>I. Operaciones del Sector Público No Financiero</b>					
<b>Ingresos Totales</b>	<b>4923</b>	<b>5985</b>	<b>5965</b>	<b>6768</b>	<b>7648</b>
Petróleo, desde 2003 excluye los ingresos por venta de crudos pesados	1347	1407	753	952	1189
Impuestos y otros (ingresos cíclicos)	3575	4578	5147	5732	6323
Ingresos por destino específico de la venta de crudos pesados (1)	0	0	65	84	136
<b>Gasto Primario</b>	<b>3812</b>	<b>4913</b>	<b>5227</b>	<b>5761</b>	<b>6294</b>
Gasto corriente	2566	3500	3656	4029	4402
Gasto de capital	1245	1413	1571	1732	1892
<b>Resultado Primario</b>	<b>1111</b>	<b>1072</b>	<b>738</b>	<b>1007</b>	<b>1354</b>
Intereses Netos	985	883	893	908	883
Intereses Deuda Externa (por contrataciones hasta el 31 de dic. de 2001)	777	680	702	714	698
Intereses Deuda Interna (por contrataciones hasta el 31 de dic. de 2001)	208	202	189	182	171
Intereses por nueva emisión de deuda (interna y externa)	0	0	28	60	94
Menos: alivio por recompra de deuda con Fondo de Estabilización	0	0	26	48	81
<b>Resultado Global Pasivo</b>	<b>127</b>	<b>189</b>	<b>-156</b>	<b>99</b>	<b>471</b>
en % PIB	0.7	0.9	-0.7	0.4	1.7
Resultado Primario como % del PIB	6.2	5.2	3.2	3.9	4.8
Resultado Doméstico como % del PIB	0.3	0.1	1.6	1.9	2.2
Intereses como % del PIB	5.5	4.3	3.9	3.5	3.1
<b>II. Flujo de Caja</b>					
<b>Salidas</b>	<b>1917</b>	<b>1311</b>	<b>1604</b>	<b>1535</b>	<b>1728</b>
Acumulación de depósitos (Cuenta Única & IESS)	200	300	350	368	385
d/c Cuenta Única	0	100	150	167	184
d/c IESS	200	200	200	200	200
Amortización	1042	866	1136	1066	1196
Deuda Externa contratada hasta el 31 de dic. 2001 (2)	0	647	938	909	1056
Deuda Interna contratada hasta el 31 de dic. 2001	0	219	198	157	141
Nueva Deuda (interna y externa)	0	0	0	0	0
Reducción de atrasos	345	0	0	0	0
Subsidios a bancos	330	144	0	0	0
Amortización al Saldo de la Deuda del Estado con el IESS (3)	0	0	111	96	143
Aporte al Fondo de Reservas del Seguro de Depósitos / Fondo de Liquidez	0	0	7	6	4
<b>Entradas</b>	<b>1301</b>	<b>1236</b>	<b>1070</b>	<b>1223</b>	<b>1728</b>
Resultado Global (- significa déficit)	127	189	-156	99	471
Desacumulación de depósitos	50	0	0	0	0
Emisión de nueva deuda (interna y externa)	756	565	628	693	755
Desembolsos pendientes de la deuda contratada hasta el 31 de dic. 2001	0	482	320	190	145
Acumulación de atrasos	296	0	0	0	0
Otros	72	0	0	0	0
70% de los ingresos provenientes de la venta de crudos pesados	0	0	277	241	357
<b>Brecha de financiamiento del programa (-)</b>	<b>-617</b>	<b>-75</b>	<b>-534</b>	<b>-313</b>	<b>0</b>
en % del PIB	-3.4	-0.4	-2.3	-1.2	0.0
<b>III. Balance (parcial)</b>					
Saldo de Depósitos en la Cuenta Única	104	204	354	521	705
Saldo de Depósitos del IESS	314	514	715	915	1116
Fondo de Estabilización Petrolera (4)	0	0	79	150	257
Saldo de Deuda (interna y externa)	14262	13961	13454	13081	12639
Saldo de Deuda contratada hasta el 31 de dic. de 2001	14262	13396	12260	11194	9998
Saldo de Deuda contratada después de 31 de dic. de 2001	0	565	1194	1886	2641
Saldo Déficit Actuarial del Sistema de Pensiones	2225	2533	2848	3171	3498
Saldo Deuda Estado con el IESS	1358	1978	1867	1771	1628
Saldo 40% Obligación del Estado (Transición y Jubilados) del IESS	1207	1374	1545	1720	1898
Atrasos	733	0	0	0	0
Fondo de Liquidez	0	66	73	78	82
<b>Variación de la riqueza neta (parcial)</b>	<b>0</b>	<b>189</b>	<b>569</b>	<b>415</b>	<b>575</b>
Acumulación	0	189	757	1172	1748
<b>Memor:</b>					
Saldo de la Deuda Interna (incluye el IESS) y Externa como % del PIB	86.9	77.9	66.6	57.9	50.5
PIB (millones de dólares)	17981	20473	23017	25633	28275
Fuente: Proyecciones del Estudio y Elaboración Propia.					

- (1) 10% de los ingresos provenientes de la venta de crudo pesado  
ahorro en intereses por recompra de deuda con 60% de la venta de crudos pesados  
rendimiento del Fondo de Estabilización Petrolera, Catástrofes y Emergencias
- (2) Incluye recompras de deuda con el 60% del 70% de los ingresos provenientes de la venta de crudos pesados.
- (3) Se cancela deuda con el 40% del 70% de los ingresos provenientes de la venta de crudos pesados.
- (4) Se nutre con el 20% de los ingresos provenientes de la venta de crudos pesados hasta alcanzar 2.5% del PIB.

.../...

En Millones de Dólares.

Escenario: Con la Ley Orgánica de Responsabilidad Fiscal.

	2006	2007	2008	2009	2010
<b>I. Operaciones del Sector Público No Financiero</b>					
<b>Ingresos Totales</b>	8268	8881	9530	10220	10947
Petróleo, desde 2003 excluye los ingresos por venta de crudos pesados	1204	1218	1233	1248	1263
Impuestos y otros (ingresos cíclicos)	6892	7468	8085	8747	9447
Ingresos por destino específico de la venta de crudos pesados (1)	173	195	213	226	237
<b>Gasto Primario</b>	6817	7385	8001	8669	9393
Gasto corriente	4768	5166	5596	6063	6570
Gasto de capital	2049	2220	2405	2606	2823
<b>Resultado Primario</b>	1451	1496	1529	1551	1554
Intereses Netos	857	831	779	735	697
Intereses Deuda Externa (por contrataciones hasta el 31 de dic. de 2001)	677	646	595	550	514
Intereses Deuda Interna (por contrataciones hasta el 31 de dic. de 2001)	161	153	131	128	126
Intereses por nueva emisión de deuda (interna y externa)	132	164	204	221	232
Menos: alivio por recompra de deuda con Fondo de Estabilización	114	132	151	164	175
<b>Resultado Global Pasivo</b>	594	665	750	816	856
en % PIB	1.9	2.0	2.1	2.1	2.0
Resultado Primario como % del PIB	4.7	4.5	4.2	4.0	3.7
Resultado Doméstico como % del PIB	2.4	2.4	2.5	2.5	2.5
Ingresos como % del PIB	2.8	2.5	2.2	1.9	1.7
<b>II. Flujo de Caja</b>					
<b>Salidas</b>	1657	1857	1504	1481	1466
Acumulación de depósitos (Cuenta Única & IESS)	401	418	436	455	476
d/c Cuenta Única	201	218	236	255	275
d/c IESS	200	200	200	200	200
Amortización	1108	1290	929	896	876
Deuda Externa contratada hasta el 31 de dic. 2001 (2)	971	887	816	742	675
Deuda Interna contratada hasta el 31 de dic. 2001	137	365	34	28	24
Nueva Deuda (interna y externa)	0	38	80	126	176
Reducción de atrasos	0	0	0	0	0
Subsidios a bancos	0	0	0	0	0
Amortización al Saldo de la Deuda del Estado con el IESS (3)	144	145	134	124	115
Aporte al Fondo de Reservas del Seguro de Depósitos / Fondo de Liquidez	4	4	5	5	0
<b>Entradas</b>	1657	1857	1504	1481	1466
Resultado Global (- significa déficit)	594	665	750	816	856
Desacumulación de depósitos	0	0	0	0	0
Emisión de nueva deuda (interna y externa)	643	831	419	354	323
Desembolsos pendientes de la deuda contratada hasta el 31 de dic. 2001	60	0	0	0	0
Acumulación de atrasos	0	0	0	0	0
Otros	0	0	0	0	0
70% de los ingresos provenientes de la venta de crudos pesados	359	362	335	311	288
<b>Brecha de financiamiento del programa (-)</b>	0	0	0	0	0
en % del PIB	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>III. Balance (parcial)</b>					
Saldo de Depósitos en la Cuenta Única	906	1124	1359	1614	1890
Saldo de Depósitos del IESS	1316	1516	1717	1917	2118
Fondo de Estabilización Petrolera (4)	367	482	592	698	801
Saldo de Deuda (interna y externa)	12174	11715	11205	10662	10109
Saldo de Deuda contratada hasta el 31 de dic. de 2001	8890	7638	6788	6017	5318
Saldo de Deuda contratada después de 31 de dic. de 2001	3284	4077	4417	4645	4791
Saldo Déficit Actuarial del Sistema de Pensiones	3813	4132	4473	4840	5227
Saldo Deuda Estado con el IESS	1485	1340	1206	1081	966
Saldo 40% Obligación del Estado (Transición y Jubilados) del IESS	2068	2241	2426	2625	2835
Atrasos	0	0	0	0	0
Fondo de Liquidez	86	91	95	100	100
<b>Variación de la riqueza neta (parcial)</b>	639	650	669	668	649
Acumulación	2386	3036	3705	4373	5022
<b>Memo:</b>					
Saldo de la Deuda Interna (incluye el IESS) y Externa como % del PIB	44.3	39.1	34.3	30.0	26.2
PIB (millones de dólares)	30821	33396	36155	39116	42249
Fuente: Proyecciones del Estudio y Elaboración Propia.					
(1) 10% de los ingresos provenientes de la venta de crudo pesado	51	52	48	44	41
aborro en intereses por recompra de deuda con 60% de la venta de crudos pesados	114	132	151	164	175
rendimiento del Fondo de Estabilización Petrolera, Catástrofes y Emergencias	8	11	14	18	21
(2) Incluye recompras de deuda con el 60% del 70% de los ingresos provenientes de la venta de crudos pesados.					
(3) Se cancela deuda con el 40% del 70% de los ingresos provenientes de la venta de crudos pesados.					
(4) Se nutre con el 20% de los ingresos provenientes de la venta de crudos pesados hasta alcanzar 2.5% del PIB.					

# ANEXO ECUADOR: Proyección de las Operaciones del Sector Público No Financiero, SPNF, 2001-2005

3(b)

En Millones de Dólares  
Escenario: Con Ley Orgánica de Responsabilidad Fiscal, Meta de Cobertura Universal de los SSB y se Satisface la Demanda de Infraestructura

	2001	2002	2003	2004	2005
<b>I. Operaciones del Sector Público No Financiero</b>					
<b>Ingresos Totales</b>	4923	5985	5965	6766	7648
Petróleo, desde 2003 excluyen los ingresos por venta de crudos pesados	1347	1407	753	952	1189
Impuestos y otros (ingresos cíclicos)	3575	4578	5147	5732	6323
Ingresos por destino específico de la venta de crudos pesados (1)	0	0	65	84	136
<b>Gasto Primario</b>	3812	4913	5777	5939	6381
Gasto corriente	2566	3500	3921	4096	4472
Gasto de capital	1245	1413	1797	1844	1908
<b>Resultado Primario</b>	1111	1072	248	829	1268
<b>Intereses Netos</b>	985	883	893	912	889
Intereses Deuda Externa (por contrataciones hasta el 31 de dic. de 2001)	0	660	702	714	698
Intereses Deuda Interna (por contrataciones hasta el 31 de dic. de 2001)	0	202	189	182	171
Intereses por nueva emisión de deuda (interna y externa)	0	0	28	64	101
Menos: alivio por recompra de deuda con Fondo de Estabilización	0	0	26	48	81
<b>Resultado Global Pasivo</b>	127	189	-446	-84	378
en % PIB	0.7	0.9	-2.8	-0.3	1.3
Resultado Primario como % del PIB	6.2	5.2	1.1	3.2	4.5
Resultado Doméstico como % del PIB	1.5	0.1	-0.2	1.4	1.9
Intereses como % del PIB	5.5	4.3	3.9	3.6	3.1
<b>II. Flujo de Caja</b>					
<b>Salidas</b>	1917	1311	1604	1535	1728
Acumulación de depósitos (Cuenta Única e IESS)	200	300	350	368	385
d/c Cuenta Única	0	100	150	167	184
d/c IESS	200	200	200	200	200
Amortización	1042	866	1136	1066	1196
Deuda Externa contratada hasta el 31 de dic. 2001 (2)	0	647	938	909	1056
Deuda Interna contratada hasta el 31 de dic. 2001	0	219	198	157	141
Nueva Deuda (interna y externa)	0	0	0	0	0
Reducción de atrasos	345	0	0	0	0
Subsidios a bancos	300	144	0	0	0
Amortización al Saldo de la Deuda del Estado con el IESS (3)	0	0	111	96	143
Aporte al Fondo de Reservas del Seguro de Depósitos / Fondo de Liquidez	0	0	7	6	4
<b>Entradas</b>	1301	1236	670	1085	1643
Resultado Global (- déficit)	127	189	-446	-84	378
Desacumulación de depósitos	30	0	0	0	0
Emisión de nueva deuda (interna y externa)	756	565	719	738	763
Desembolsos pendientes de la deuda contratada hasta el 31 de dic. 2001	0	482	320	190	145
Acumulación de atrasos	266	0	0	0	0
Otros	72	0	0	0	0
70% de los ingresos provenientes de la venta de crudos pesados	0	0	277	241	357
Brecha de financiamiento del programa (-)	-617	-75	-834	-451	-45
en % del PIB	-3.4	-0.4	-4.1	-1.8	-0.3
<b>III. Balance (parcial)</b>					
Saldo de Depósitos en la Cuenta Única	104	204	354	521	705
Saldo de Depósitos del IESS	314	514	715	915	1116
Fondo de Estabilización Petrolera (4)	0	0	79	150	257
Saldo de Deuda (interna y externa)	14262	13961	13544	13216	12783
Saldo de Deuda contratada hasta el 31 de dic. de 2001	14262	13396	12260	11194	9998
Saldo de Deuda contratada después de 31 de dic. de 2001	0	565	1284	2022	2785
Saldo Déficit Actuarial del Sistema de Pensiones	2225	2533	2648	3171	3498
Saldo Deuda Estado con el IESS	1358	1978	1867	1771	1628
Saldo 40% Obligación del Estado (Transición y jubilados) del IESS	1207	1374	1545	1720	1888
Atrasos	733	0	0	0	0
Fondo de Liquidez	0	66	73	78	82
<b>Variación de la riqueza neta (parcial)</b>	0	189	479	370	567
Acumulación	0	189	667	1037	1604
<b>Menos:</b>					
Saldo de la Deuda Interna (incluye el IESS) y Externa como % del PIB	91.0	77.9	67.0	58.5	51.0
PIB (millones de dólares)	17981	20473	23017	25633	28275

Fuente: Proyecciones del Estudio y Elaboración Propia

- (1) 10% de los ingresos provenientes de la venta de crudo pesado  
ahorro en intereses por recompra de deuda con 60% de la venta de crudos pesados  
rendimiento del Fondo de Estabilización Petrolera, Catástrofes y Emergencias
- (2) Incluye recompras de deuda con el 60% del 70% de los ingresos provenientes de la venta de crudos pesados.
- (3) Se cancela deuda con el 40% del 70% de los ingresos provenientes de la venta de crudos pesados.
- (4) Se nutre con el 20% de los ingresos provenientes de la venta de crudos pesados hasta alcanzar 2.5% del PIB.

En Millones de Dólares  
Escenario: Con Ley Orgánica de Responsabilidad Fiscal, Meta de Cobertura Universal de los SSB y se Satisface la Demanda de Infraestructura

	2006	2007	2008	2009	2010
<b>I. Operaciones del Sector Público No Financiero</b>					
<b>Ingresos Totales</b>	8268	8881	9530	10220	10947
Petróleo, desde 2003 excluyen los ingresos por venta de crudos pesados	1204	1218	1233	1248	1263
Impuestos y otros (ingresos cíclicos)	6892	7468	8085	8747	9447
Ingresos por destino específico de la venta de crudos pesados (1)	173	195	213	226	237
<b>Gasto Primario</b>	6929	7470	8090	8765	9494
Gasto corriente	4840	5231	5663	6133	6641
Gasto de capital	2088	2239	2427	2631	2852
<b>Resultado Primario</b>	1340	1411	1441	1456	1453
Intereses Netos	864	844	796	757	725
Intereses Deuda Externa (por contrataciones hasta el 31 de dic. de 2001)	677	646	595	550	514
Intereses Deuda Interna (por contrataciones hasta el 31 de dic. de 2001)	161	153	131	128	126
Intereses por nueva emisión de deuda (interna y externa)	139	177	220	242	260
Menos: alivio por recompra de deuda con Fondo de Estabilización	114	132	151	164	175
<b>Resultado Global Pasivo</b>	675	567	645	699	728
en % PIB	1.5	1.7	1.8	1.8	1.7
Resultado Primario como % del PIB	4.3	4.2	4.0	3.7	3.4
Resultado Doméstico como % del PIB	2.1	2.2	2.3	2.3	2.3
Intereses como % del PIB	2.8	2.5	2.2	1.9	1.7
<b>II. Flujo de Caja</b>					
<b>Salidas</b>	1657	1857	1510	1490	1476
Acumulación de depósitos (Cuenta Única e IESS)	401	418	436	455	476
d/c Cuenta Única	201	218	236	255	275
d/c IESS	200	200	200	200	200
Amortización	1108	1290	935	965	885
Deuda Externa contratada hasta el 31 de dic. 2001 (2)	971	887	816	742	675
Deuda Interna contratada hasta el 31 de dic. 2001	137	365	34	28	24
Nueva Deuda (interna y externa)	0	38	86	135	186
Reducción de atrasos	0	0	0	0	0
Subsidios a bancos	0	0	0	0	0
Amortización al Saldo de la Deuda del Estado con el IESS (3)	144	145	134	124	115
Aporte al Fondo de Reservas del Seguro de Depósitos / Fondo de Liquidez	4	4	5	5	0
<b>Entradas</b>	1657	1825	1510	1490	1476
Resultado Global (- déficit)	475	567	645	699	728
Desacumulación de depósitos	0	0	0	0	0
Emisión de nueva deuda (interna y externa)	762	896	530	480	460
Desembolsos pendientes de la deuda contratada hasta el 31 de dic. 2001	60	0	0	0	0
Acumulación de atrasos	0	0	0	0	0
Otros	0	0	0	0	0
70% de los ingresos provenientes de la venta de crudos pesados	359	362	335	311	286
<b>Brecha de financiamiento del programa (+)</b>	0	-33	0	0	0
en % del PIB	0.0	-0.1	0.0	0.0	0.0
<b>III. Balance (parcial)</b>					
Saldo de Depósitos en la Cuenta Única	906	1124	1359	1614	1890
Saldo de Depósitos del IESS	1316	1516	1717	1917	2130
Fondo de Estabilización Petrolera (4)	367	482	592	698	801
Saldo de Deuda (interna y externa)	12437	12943	11637	11212	10797
Saldo de Deuda contratada hasta el 31 de dic. de 2001	8890	7638	6788	6017	5330
Saldo de Deuda contratada después de 31 de dic. de 2001	3547	4405	4849	5195	5467
Saldo Déficit Actuarial Sistema de Pensiones	3813	4132	4473	4840	5217
Saldo Deuda Estado con el IESS	1485	1340	1206	1081	986
Saldo 40% Obligación del Estado (Transición y Jubilados) del IESS	2068	2341	2426	2425	2425
Atrasos	0	0	0	0	0
Fondo de Liquidez	86	91	95	100	100
<b>Variación de la riqueza neta (parcial)</b>	520	585	564	593	601
Acumulación	2125	2708	3272	3825	4386
Menos:					
Saldo de la Deuda Interna (incluye el IESS) y Externa como % del PIB	45.2	40.1	35.5	31.4	27.0
PIB (millones de dólares)	30821	33396	36155	39100	42000
Fuente: Proyecciones del Estradio y Elaboración Propia.					
(1) 10% de los ingresos provenientes de la venta de crudo pesado	51	52	48	46	45
ahorro en intereses por recompra de deuda con 60% de la venta de crudos pesados	114	132	151	164	175
rendimiento del Fondo de Estabilización Petrolera, Catástrofes y Emergencias	8	11	14	16	17
(2) Incluye recompras de deuda con el 60% del 70% de los ingresos provenientes de la venta de crudos pesados.					
(3) Se cancela deuda con el 40% del 70% de los ingresos provenientes de la venta de crudos pesados.					
(4) Se nutre con el 20% de los ingresos provenientes de la venta de crudos pesados hasta alcanzar 2.5% del PIB.					

**E**n términos generales, a no ser que se indique lo contrario, las proyecciones hacia el año 2010 asumen que los diferentes rubros permanecen constantes como porcentaje del PIB (*i.e.*, las tasas de crecimiento de las variables corresponden a las tasas de crecimiento estimadas del PIB nominal, ver el Anexo #4-b). Las proyecciones son "pasivas" es decir que no contemplan medidas discrecionales para alcanzar las metas del resultado global que se asume en los diferentes escenarios (no se asumen variaciones de tasas tributarias, cambios en el régimen tributario y arancelario, reducciones o reasignaciones de gasto, por ejemplo). Así, la brecha de financiamiento de cada programa es una variable resultado del financiamiento de la programación presupuestaria de cada año realizada como queda consignado a continuación en este anexo.

Las proyecciones que se presentan en el Anexo #3-a, incorporan los parámetros de gasto y de financiamiento establecidos en el ordenamiento legal vigente como son la Ley de Responsabilidad, Estabilidad y Transparencia Fiscal y su Ley Reformatoria, y la Ley de Reforma al Régimen de Pensiones de 2001. Las Proyecciones que se presentan en el Anexo #3-b, además de los supuestos incorporados en la proyección del Anexo #3-a, se asume que se adopta la meta de cobertura universal de los Servicios Sociales Básicos, (SSB), en las condiciones propuestas en este estudio, y que se satisface la demanda de infraestructura (Anexo #14 de este estudio).

**1. Ingresos Petroleros.-** Ver el Anexo #4-a para los datos utilizados en los cálculos y estimaciones.

- > Volumen: calculado con base a una tasa de extracción anual considerada como razonablemente posible de las que se calculan serán las reservas probadas. A partir de 2003 se incorpora la capacidad del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP).
- > Precio: al precio de referencia del West Texas Intermediate se le resta 4 dólares por barril de crudo ligero y 8 al de crudo pesado como castigo por calidad.
- > Ingresos del sector público: se asume que la participación del sector público sobre el valor de la extracción de crudo gira entre un 40% y un 48% por ciento hacia finales del año 2010.

**2. Ingresos No-Petroleros**

- > A los ingresos tributarios de 2002 se les aplica la tasa de crecimiento del PIB nominal por lo que no se asumen mejoras en la recaudación impositiva de ahí en adelante.
- > No se asumen incrementos en las cotizaciones al seguro social.
- > Se asume que el 10% de los ingresos provenientes de las ventas de crudos pesados (10% del FEIREP<sup>15</sup>) entran a la programación presupuestaria, es decir se re-

<sup>14</sup> Las estimaciones parten de las cifras registradas en 2001 que están publicadas en la Información Estadística Mensual del BCE y figuran el Anexo #1b de este estudio. Las proyecciones petroleras y del PIB se encuentran en los Anexos #4-a y #4-b de este estudio, respectivamente. La distribución de los ingresos fiscales provenientes de la venta de crudos pesados a partir de 2003, se presenta en el Anexo #4-c.

<sup>15</sup> El Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP) debe alimentarse anualmente con el 100% de los ingresos provenientes de la venta de crudos pesados.

- > Anualmente se destina el 40% del 70% de los ingresos provenientes de la venta de crudos pesados a la amortización de la deuda que mantiene el Estado con el IESS (se paga a valor facial como lo dispone la Ley).
- > Tanto las recompras de deuda externa y pago de la deuda con el IESS hacen que el saldo de la deuda se reduzca en un mayor porcentaje al establecido en la Ley (a partir del 15 de enero de 2003, el saldo de la deuda pública incluida la del IESS debe reducirse en por lo menos 16% del PIB en cada cuatrienio hasta llegar a no representar más del 40% del PIB).

## 5. Resultado Global

- > En los diferentes escenarios el resultado global es un resultado.

## 6. Incrementos de Depósitos

- > Se asume que la acumulación de depósitos por parte del Tesoro en 2002 se mantiene constante como porcentaje del PIB a fin de suavizar los problemas de flujos de caja que actualmente se observan.
- > Se separa la acumulación de depósitos del IESS porque se considera que deberían ser remunerados y que no deberían, bajo ningún concepto, ser utilizados para solventar problemas de caja del tesoro u otras entidades del sector público.

	1998	1999	2000	2001	2002
Producción petrolera Total (millones barriles año)	137.1	136.3	146.4	148.7	152.0
SOTE (crudo mediano, de 25 grados o más)	13.7	12.5	9.8	6.1	96.1
OCP (crudo pesado, de menos de 25 grados)	—	—	—	—	55.9
SOTE, mezcla	123.4	123.7	136.6	142.7	—
Total envío a refinerías (millones de barriles año)	51.3	51.6	60.9	6.1	52.0
Petroecuador (ligero)	13.7	12.5	9.8	6.1	52.0
Contratistas (pesado)	—	—	—	—	—
mezcla	37.6	39.1	51.1	—	—
Exportación (millones de barriles año)	85.8	84.7	85.5	89.9	184.0
Petroecuador (ligero)	—	—	—	—	44.1
Contratistas (pesado)	—	—	—	—	55.9
mezcla	85.8	84.7	85.5	89.9	84.0
Precio de venta: WTI (\$/barril)	14.4	19.3	30.3	25.9	23.2
Petroecuador (ligero): castigo de \$4/barril	—	—	26.3	21.9	19.2
Contratistas (pesado) castigo de \$8/barril	—	—	22.3	17.9	15.2
mezcla	9.2	15.5	25.1	19.2	17.2
Total valor exportaciones en millones de USD	789	1,312	2,144	1,722	1,550
Petroecuador (ligero)	—	—	—	—	—
Contratistas (pesado)	—	—	—	—	—
mezcla	789	1,312	2,144	1,722	1,550
<b>Ingresos fiscales totales</b>	<b>273</b>	<b>804</b>	<b>1,381</b>	<b>1,090</b>	<b>977</b>
como % del total exportaciones		61%	64%	63%	63%
exp/mezcla	273	804	1,381	1,090	977
exp. SOTE: : 75% de valor exportación	—	—	—	—	—
<b>OCP valor exportación</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>
exportaciones OCP	—	—	—	—	—
costo crudo contratista/b	—	—	—	—	—
tarifa OCP contratistas/b	—	—	—	—	—
tarifa OCP Estado/b	—	—	—	—	—
participación Estatal promedio/b	—	—	—	—	—
Imp.renta por barril	—	—	—	—	—
ecorae por barril	—	—	—	—	—

Fuente: FMI (2002) y entrevista realizada al Dr. René Bucaram en junio de 2002 (Asisten: Dr. Pablo Lucio-Paredes y Dra. Virginia Fierro-Renoy)

## ANEXO

ECUADOR: Proyecciones del Precio y Producción de Petróleo,  
2003-20104(a)  
(cont.)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Producción petrolera Total (millones barriles año)</b>	213.2	201.7	225.4	225.4	225.4	218.1	211.4	205.2
SOTE (crudo mediano, de 25 grados o mas)	134.9	139.6	134.1	134.1	134.1	134.1	134.1	134.1
OCP (crudo pesado, de menos de 25 grados)	78.3	62.1	91.3	91.3	91.3	84.0	77.2	71.1
SOTE, mezcla	—	—	—	—	—	—	—	—
<b>Total envío a refinerías (millones de barriles año)</b>	52.0	52.0	52.0	52.0	52.0	52.0	52.0	52.0
Petroecuador (ligero)	52.0	52.0	52.0	52.0	52.0	52.0	52.0	52.0
Contratistas (pesado)	—	—	—	—	—	—	—	—
mezcla	—	—	—	—	—	—	—	—
<b>Exportación (millones de barriles año)</b>	141.2	128.6	173.4	173.4	173.4	166.1	159.4	153.2
Petroecuador (ligero)	15.7	66.5	82.1	82.1	82.1	82.1	82.1	82.1
Contratistas (pesado)	78.3	62.1	91.3	91.3	91.3	84.0	77.2	71.1
mezcla	47.3	—	—	—	—	—	—	—
<b>Precio de venta: WTI (\$/barril)</b>	22.9	23.1	23.3	23.5	23.8	24.0	24.3	24.5
Petroecuador (ligero): castigo de \$4/barril	18.9	19.1	19.3	19.5	19.8	20.0	20.3	20.5
Contratistas (pesado) castigo de \$8/barril	14.9	15.1	15.3	15.5	15.8	16.0	16.3	16.5
mezcla	16.9	17.1	17.3	17.5	17.8	18.0	18.3	18.5
<b>Total valor exportaciones en millones de USD</b>	2,301	2,205	2,983	3,023	3,064	2,988	2,919	2,856
Petroecuador (ligero)	295	1,269	1,586	1,605	1,624	1,644	1,664	1,683
Contratistas (pesado)	1,162	936	1,397	1,418	1,440	1,345	1,256	1,172
mezcla	844	—	—	—	—	—	—	—
<b>Ingresos fiscales totales</b>	<b>1,149</b>	<b>1,296</b>	<b>1,699</b>	<b>1,717</b>	<b>1,735</b>	<b>1,712</b>	<b>1,691</b>	<b>1,673</b>
como % del total exportaciones	63%	59%	57%	57%	57%	57%	58%	59%
exp/mezcla	532	—	—	—	—	—	—	—
exp. SOTE : 75% de valor exportación	221	952	1,189	1,204	1,218	1,233	1,248	1,263
<b>OCP valor exportación</b>	<b>396</b>	<b>344</b>	<b>510</b>	<b>514</b>	<b>517</b>	<b>479</b>	<b>444</b>	<b>411</b>
exportaciones OCP	34%	37%	36%	36%	36%	36%	35%	35%
costo crudo contratista/b	6.5	6.7	6.9	7.1	7.3	7.5	7.8	8.0
tarifa OCP contratistas/b	1.2	1.3	1.3	1.3	1.4	1.4	1.5	1.5
tarifa OCP Estado/b	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5
participación Estatal promedio/b	3.3	3.4	3.4	3.5	3.5	3.6	3.6	3.7
Impuesto renta por barril	1.2	1.7	1.7	1.7	1.6	1.6	1.6	1.6
ecotax por barril	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5

Fuente: FMI (2002) y entrevista realizada al Dr. René Bucaram en junio de 2002 (Asisten: Dr. Pablo Lucio-Paredes y Dra. Virginia Fierro-Renoy)

## ANEXO

ECUADOR: Proyecciones del Producto Interno Bruto (1)  
En Millones de Dólares

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PIB nominal (cíclico)	17981	20473	23017	25633	28275	30821	33396	36155	39116	42249
variación %	31.8%	13.9%	12.4%	11.4%	10.3%	9.0%	8.4%	8.3%	8.2%	8.0%
PIB real (cíclico) (2001=100)	17981	18610	19434	20283	21156	22003	22741	23483	24232	24961
variación %	5.2%	3.5%	4.4%	4.4%	4.3%	4.0%	3.4%	3.3%	3.2%	3.0%
Deflactor del PIB (2001=100)	1.000	1.100	1.184	1.264	1.336	1.401	1.469	1.540	1.614	1.693
variación %	—	10.0%	7.7%	6.7%	5.8%	4.8%	4.8%	4.8%	4.8%	4.9%
PIB real estructural (potencial) (2001=100)	18284	18833	19435	20096	20780	21486	22217	22950	23684	24418
variación %	—	3.0%	3.2%	3.4%	3.4%	3.4%	3.4%	3.3%	3.2%	3.1%
Brecha del PIB real (2001=100)	-1.66%	-1.18%	-0.01%	0.93%	1.81%	2.41%	2.36%	2.32%	2.31%	2.22%
PIB nominal estructural (potencial)	18284	20718	23019	25398	27772	30097	32625	35334	38231	41330
variación %	—	13.3%	11.1%	10.3%	9.3%	8.4%	8.4%	8.3%	8.2%	8.1%

Fuente: Proyecciones del Estudio.

Elaboración Propia.

(1) Realizadas a partir de las series del PIB publicadas en la Información Estadística Mensual y las Cuentas Nacionales del BCE.

## ANEXO

ECUADOR: Fondo de Estabilización, Inversión y Reducción  
del Endeudamiento Público (FEIREP)  
En Millones de Dólares

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ingreso del sector público por venta de crudos pesados	396	344	510	514	517	479	444	411
==>70% a Deuda Pública	277	241	357	359	362	335	311	288
==>20% a Estabilización Petrolera y Emergencias	79	69	102	103	103	96	89	82
==>10% a Promover Desarrollo Humano (Educación, Salud)	40	34	51	51	52	48	44	41
<b>Estabilización Petrolera, Emergencias y Catástrofes</b>								
Activos potenciales	79	150	257	367	482	592	698	801
Límite en activos: 2.5% del PIB del año anterior	512	575	641	707	771	835	904	978
==>Activos líquidos del FEP	79	150	257	367	482	592	698	801
Asume 3% de rendimiento	—	2	5	8	11	14	18	21
==>Disponible para Gasto No Definido Claramente en la Ley (1)	—	2	5	8	11	14	18	21

Memor:

PIB 23017 25633 28275 30821 33396 36155 39116 42249

Fuente: Ley Orgánica de Responsabilidad Fiscal y Anexo #4-a de este estudio.

Elaboración Propia.

(1) Se asume que entran a la programación presupuestaria.

## ANEXO

ECUADOR: Proyección del Balance del Sector Público,  
1970-2002

5(a)

En Millones de Dólares

Escenario: Con Ley Orgánica de Responsabilidad Fiscal.

	1970	1980	1990	2000	2001	2002
<b>I. Activos (a)</b>	<b>23024</b>	<b>175044</b>	<b>90671</b>	<b>105188</b>	<b>91076</b>	<b>88960</b>
Depósitos	62	570	435	1066	988	1108
d/c Fondos de seguridad social (IESS)	—	—	—	113	314	514
d/c Cuenta Única	4	41	51	86	104	204
Riqueza neta del BCE	59	645	790	1343	1216	1384
Participación accionaria en empresas o fondos	195	2129	2605	4431	6626	7608
Petroncuador	89	971	1188	2021	2663	2973
Tame	5	55	68	115	150	167
Fondo de Solidaridad	181	1975	2417	4111	5524	6290
Telecomunicaciones (Andinatel, Pacífictel, ETAPA)	24	259	317	540	818	932
6 generadoras eléctricas (Pau, Guay, Esm, Fich, Agoyan, Pucar)	90	984	1203	2047	2698	3071
1 Empresa de transmisión	9	98	120	204	269	306
19 distribuidoras eléctricas	58	634	776	1320	1740	1981
Bancos de desarrollo (CFN, BNE, HEDE, BEV, IECE)	-17	-189	-231	-393	235	268
Fondo de liquidez	0	0	0	0	0	66
Filanbanco	0	0	0	0	-438	-438
Riqueza Neta de los Bancos en manos de la AGD	-63	-684	-837	-1423	-1508	-1717
Stock de capital fijo en infraestructura, ajustada por depreciación (1)	220	2400	2936	4994	6581	7493
Reservas de crudo (probadas) (2)	21309	158034	74488	74444	53460	46084
Reservas de gas natural (probadas) (3)	947	8739	6327	13633	15276	17393
VPN de la biodiversidad y de la captura de dióxido de carbono (4)	232	2527	3091	5258	6929	7889
Cancelación Brecha de la Provisión de Servicios Sociales Básicos	0	0	0	0	0	0
Cancelación de la Brecha de Inversión en Infraestructura	0	0	0	0	0	0
Fondo de Estabilización Petrolera, Catastrófes y Emergencias	0	0	0	0	0	0
Fondo de Reservas para Seguro de Depósitos	0	0	0	0	0	0
Fondo de Reservas para Seguro contra la Contingencia de El Niño	0	0	0	0	0	0
<b>II. Pasivos (b)</b>	<b>1423</b>	<b>14353</b>	<b>22434</b>	<b>31642</b>	<b>35139</b>	<b>40098</b>
Brecha de la provisión de Servicios Sociales Básicos (5)	264	2880	3524	5994	5942	8710
Brecha de Inversión en Infraestructura (6)	57	624	764	1300	1288	1889
Déficit del IESS (Con Ley de 2001)	173	1885	2306	3922	5169	5885
Déficit Actuarial del Régimen de Pensiones (7)	74	811	993	1688	2225	2533
Deuda del Estado con el IESS (7)	58	633	775	1318	1737	1978
40% Obligación del Estado (Transición y Jubilados) (7)	40	440	538	916	1207	1374
VPN del déficit de las reservas del seguro de depósitos (8)	165	1804	2207	3734	4948	5633
VPN del déficit del fondo de seguro contra la contingencia de El Niño (8)	106	1152	1409	2397	3159	3587
VPN del déficit del fondo de seguro contra riesgo terremoto/volcánico (8)	—	—	—	—	—	—
Saldo de la deuda externa e interna del SPNF (9)	563	5132	11587	14025	14262	13961
Cuentas por cobrar/atrasos	95	876	637	251	371	422
<b>III. Patrimonio Neto (c = a - b)</b>	<b>21601</b>	<b>160691</b>	<b>68237</b>	<b>73546</b>	<b>55938</b>	<b>48862</b>
Patrimonio Neto excluyendo el Petróleo y el Gas	-655	-6082	-12578	-14550	-12798	-14614
Patrimonio Neto al precio del crudo y del gas de 2001	102179	83138	61612	55021	55959	53297
Índice 1970=100 (con déficit actuarial y a precios de 2001)	100	81	60	54	55	52
Patrimonio Neto sin déficit del IESS a precios de 2001	102352	85023	63918	56709	61128	59182
Índice 1970=100 (sin déficit del IESS y a precios de 2001)	100	83	62	55	60	58
Variación del Patrimonio al precio del crudo y del gas de 2001	—	-19041	-21526	-6591	938	-2662
en % del PIB	—	—	—	—	5.2%	-13.0%
Memo:						
Precio del gas, wellhead	0.3	2.4	1.7	3.7	4.1	—
Precio promedio del barril de petróleo, WTI	6.5	30.8	18.9	30.3	25.9	23.2
PIB en millones de dólares	1629	11733	10569	13646	17981	20473

(1) Formación Bruta de Capital Fijo menos la depreciación (20 años, lineal). El stock de capital bruto se basa en el gasto de inversión anual, método de inventario perpetuo (con cifras de las cuentas nacionales)

(2) Millones de barriles de reservas probadas de crudo ligero calculadas a un precio por barril del crudo (mezcla ecuatoriana) promedio menos 3.2 dólares por barril de costos de extracción y transporte.

(3) El Ecuador tiene importantes reservas de gas natural, pero no son plenamente explotadas comercialmente en este momento. La estimación de su valoración es 3.7 miles de miles de millones de pies cúbicos de reservas estimadas al precio promedio de wellhead por mil pies cúbicos; fuente: Energy Information Agency/US-DOE

(4) La biodiversidad está valorada como el valor presente neto de un flujo de ingresos anuales que generarían 10 millones de hectáreas de parques nacionales. El valor por hectárea (22.5 dólares) se obtuvo de la valoración de la biodiversidad en Costa Rica.

(5) Valor actual del gasto para cerrar la brecha de la provisión de Servicios Sociales Básicos (SSB), como clasificados a partir de la iniciativa 20/20 del sistema de las Naciones Unidas) registrado en 2003. Fuente: Anexo # 13 de este estudio

(6) Valor actual del gasto de inversión requerido para financiar la brecha de demanda de infraestructura (fuente: Varela, 2002)

(7) Estimación para el año 2000 con base a la Ley del IESS de 2001 proporcionada por la Comisión Interventora del Sistema de Seguridad Social en presentación del Cálculo Actuarial realizada el día 10 de mayo del 2002 (Asisten: Ec. Alfredo Mancera, Ec. Gladys Palán, Dr. Pablo Lucio Paredes y Dra. Virginia Fierro-Renoy)

(8) Estimación de las reservas necesarias para eventos del sistema bancario implícita o explícitamente asegurados (seguro de depósitos), daños recurrentes relacionados con eventos climáticos (El Niño), o daños provocados por eventos naturales recurrentes (volcánicos/terremotos). Las estimaciones incluyen necesidades de fondos mínimas ya que no se incluye el seguro contra eventos catastróficos.

(9) Excluye la deuda del Estado con el IESS. Incluye efectos de recompra de los Bonos Globales 2012 (a 30% de descuento) y 2030 (a 50% de descuento) a los descuentos del mercado a la fecha con el 60% del 70% de los ingresos provenientes de la venta de crudos pesados.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>I. Activos (a)</b>	<b>92361</b>	<b>96605</b>	<b>100251</b>	<b>103549</b>	<b>106824</b>	<b>110377</b>	<b>114242</b>	<b>118824</b>
Depositos	1382	1658	1935	2210	2485	2765	3052	3338
d/c Fondos de seguridad social (IESS)	715	915	1116	1316	1516	1717	1917	2117
d/c Cuenta Única	354	521	705	906	1124	1359	1614	1888
Riqueza neta del BCE	1556	1733	1912	2084	2258	2445	2645	2850
Participación accionaria en empresas o fondos	8718	9640	10569	11395	12229	13122	14074	15088
Petroecuador	3447	3729	4013	4221	4431	4654	4888	5138
Tame	194	210	226	238	250	262	275	288
Fondo de Solidaridad	2071	2875	3687	4499	5311	6123	6935	7747
Telecomunicaciones (Andinatel, Pacificel, ETAPA)	1047	1167	1287	1403	1520	1645	1780	1925
6 generadoras eléctricas (Pau, Guay, Esm, Pich, Agroyan, Pucari)	3453	3846	4242	4624	5010	5424	5866	6338
1 Empresa de transmisión	344	383	423	461	499	541	585	633
19 distribuidoras eléctricas	2227	2480	2735	2982	3231	3498	3784	4088
Bancos de desarrollo (CFN, BNF, REDE, BEV, IECE)	301	335	370	403	437	473	512	555
Fondo de liquidez	73	78	82	86	91	95	100	105
Filanbanco	-438	-438	-438	-438	-438	-438	-438	-438
Riqueza Neta de los Bancos en manos de la AGD	-1931	-2150	-2372	-2585	-2801	-3022	-3248	-3478
Stock de capital fijo en infraestructura, ajustada por depreciación (1)	8424	9382	10349	11281	12223	13233	14317	15486
Reservas de crudo (probadas) (2)	43778	42387	40312	38153	35907	33574	31152	28844
Reservas de gas natural (probadas) (3)	19554	21777	24021	26184	28371	30715	33231	35899
VPN de la biodiversidad y de la captura de dióxido de carbono (4)	8870	9878	10896	11877	12869	13932	15074	16298
Cancelación Brecha de la Provisión de Servicios Sociales Básicos	0	0	0	0	0	0	0	0
Cancelación de la Brecha de Inversión en Infraestructura	0	0	0	0	0	0	0	0
Fondo de Estabilización Petrolera, Catástrofes y Emergencias	79	150	257	367	482	592	698	801
Fondo de Reservas para Seguro de Depósitos	0	0	0	0	0	0	0	0
Fondo de Reservas para Seguro contra la Contingencia de El Niño	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>II. Pasivos (b)</b>	<b>42870</b>	<b>45531</b>	<b>48109</b>	<b>50547</b>	<b>53024</b>	<b>55682</b>	<b>58560</b>	<b>61641</b>
Brecha de la provisión de Servicios Sociales Básicos (5)	10112	11261	12422	13540	14671	15883	17184	18568
Brecha de Inversión en Infraestructura (6)	2193	2442	2694	2936	3181	3444	3726	4025
Déficit del IESS (Con Ley de 2001)	6260	6663	7024	7366	7713	8105	8546	9029
Déficit Actuarial del Régimen de Pensiones (7)	2848	3171	3498	3813	4132	4473	4840	5227
Deuda del Estado con el IESS (7)	1867	1771	1628	1485	1340	1206	1081	966
60% Obligación del Estado (Transición y Jubilados) (7)	1545	1720	1898	2068	2241	2426	2625	2835
VPN del déficit de las reservas del seguro de depósitos (8)	6333	7053	7780	8480	9189	9948	10763	11625
VPN del déficit del fondo de seguro contra la contingencia de El Niño (8)	4044	4503	4967	5414	5867	6351	6872	7422
VPN del déficit del fondo de seguro contra riesgo terremoto/volcánico (8)	-	-	-	-	-	-	-	-
Saldo de la deuda externa e interna del SPNF (9)	13454	13081	12639	12174	11715	11205	10662	10109
Cuentas por cobrar / atrasos	474	528	583	635	688	745	806	871
<b>III. Patrimonio Neto (c = a - b)</b>	<b>49491</b>	<b>51075</b>	<b>52142</b>	<b>53002</b>	<b>53800</b>	<b>54695</b>	<b>55682</b>	<b>56710</b>
Patrimonio Neto excluyendo el Petróleo y el Gas	-13841	-13089	-12191	-11334	-10478	-9593	-8700	-7822
Patrimonio Neto al precio del crudo y del gas de 2001	32619	30929	48682	46396	44107	41848	39596	37331
Índice 1970=100 (con déficit actuarial y a precios de 2001)	51	50	48	45	43	41	39	37
Patrimonio Neto sin déficit del IESS a precios de 2001	58879	57591	55707	53762	51820	49953	48143	46360
Índice 1970=100 (sin déficit del IESS y a precios de 2001)	58	56	54	53	51	49	47	45
Variación del Patrimonio al precio del crudo y del gas de 2001	-678	-1690	-2246	-2287	-2289	-2259	-2251	-2265
en % del PIB	-2.9%	-6.6%	-7.9%	-7.4%	-6.9%	-6.2%	-5.8%	-5.4%
Mémo:								
Precio promedio del barril de petróleo, WTI	22.9	23.1	23.3	23.5	23.8	24.0	24.3	24.5
PIB en millones de dólares	23017	25633	28275	30821	33396	36155	39116	42249

- (1) Formación Bruta de Capital Fijo menos la depreciación (20 años, lineal). El stock de capital bruto se basa en el gasto de inversión anual, método de inventario por peso (con cifras de las cuentas nacionales).
- (2) Millones de barriles de reservas probadas de crudo ligero calculadas a un precio por barril del crudo (mezcla ecuatoriana) promedio menos 3.2 dólares por barril de costos de extracción y transporte.
- (3) El Ecuador tiene importantes reservas de gas natural, pero no son plenamente explotadas comercialmente en este momento. La estimación de su valoración es de 27 miles de millones de pies cúbicos de reservas estimadas al precio promedio de wellhead por mil pies cúbicos; fuente: Energy Information Agency/USDOE.
- (4) La biodiversidad está valorada como el valor presente neto de un flujo de ingresos anuales que generarían 10 millones de hectáreas de parques nacionales. El valor por hectárea (22.5 dólares) se obtuvo de la valoración de la biodiversidad en Costa Rica.
- (5) Valor actual del gasto para cerrar la brecha de la provisión de Servicios Sociales Básicos (SSB), como clasificados a partir de la iniciativa 20/20 del sistema de las Naciones Unidas) registrado en 2003. Fuente: Anexo # 13 de este estudio.
- (6) Valor actual del gasto de inversión requerido para financiar la brecha de demanda de infraestructura (fuente: Varela, 2002).
- (7) Estimación para el año 2000 con base a la Ley del IESS de 2001 proporcionada por la Comisión Interventora del Sistema de Seguridad Social en presentación del Cálculo Actuarial realizada el día 10 de mayo del 2002 (Asisten: Ec. Alfredo Mancero, Ec. Gladys Palán, Dr. Pablo Lucio Paredes y Dra. Virginia Fierro-Bueno).
- (8) Estimación de las reservas necesarias para eventos del sistema bancario implícita o explícitamente asegurados (seguro de depósitos), daños recurrentes relacionados con eventos climáticos (El Niño), o daños provocados por eventos naturales recurrentes (volcánicos/terremotos). Las estimaciones incluyen necesidades de fondos mínimas ya que no se incluye el seguro contra eventos catastróficos.
- (9) Excluye la deuda del Estado con el IESS. Incluye efectos de recompra de los Bonos Globales 2012 (a 30% de descuento) y 2030 (a 50% de descuento) a los descuentos del mercado a la fecha con el 60% del 70% de los ingresos provenientes de la venta de crudos pesados.

## ANEXO

ECUADOR: Proyección del Balance del Sector Público,  
1970-2002

5(b)

Escenario: Con Ley Orgánica de Responsabilidad Fiscal, Meta de Cobertura Universal  
de los SSB y se Satisface la Demanda de Infraestructura  
En Millones de Dólares

	1970	1980	1990	2000	2001	2002
<b>I. Activos (a)</b>	<b>23028</b>	<b>175094</b>	<b>90732</b>	<b>105291</b>	<b>91179</b>	<b>89110</b>
Depósitos	62	570	435	1066	988	1108
d/c Fondos de seguridad social (IESS)	0	0	0	113	314	514
d/c Cuenta Única	4	41	51	86	104	204
Riqueza neta del BCE	39	645	790	1343	1216	1384
Participación accionaria en empresas o fondos	195	2129	2605	4431	6626	7608
Petroecuador	89	971	1188	2021	2663	2973
Tame	5	55	68	115	150	167
Fondo de Solidaridad	181	1975	2417	4111	5524	6290
Telecomunicaciones (Andinatel, Pacificel, ETAPA)	24	259	317	540	818	932
6 generadoras eléctricas (Pau, Guay, Esm, Fich, Agoyan, Pucari)	90	984	1203	2047	2698	3071
1 Empresa de transmisión	9	98	120	204	269	306
19 distribuidoras eléctricas	58	634	776	1320	1740	1981
Bancos de desarrollo (CFN, BNE, BEDE, BEV, IECE)	-17	-189	-231	-303	235	268
Fondo de liquidez	0	0	0	0	0	66
Filanbanco	0	0	0	0	-438	-438
Riqueza Neta de los Bancos en manos de la AGD	-63	-684	-837	-1423	-1508	-1717
Stock de capital fijo en infraestructura, ajustada por depreciación (1)	220	2400	2936	4994	6581	7493
Reservas de crudo (probadas) (2)	21309	158034	74488	74444	53460	46084
Reservas de gas natural (probadas) (3)	947	8739	6327	13653	15276	17393
VPN de la biodiversidad y de la captura de dióxido de carbono (4)	232	2527	3091	5258	6929	7889
Cancelación Brecha de la Provisión de Servicios Sociales Básicos	0	0	0	0	0	0
Cancelación de la Brecha de Inversión en Infraestructura (10)	5	50	61	103	102	150
Fondo de Estabilización Petrolera, Catástrofes y Emergencias	0	0	0	0	0	0
Fondo de Reservas para Seguro de Depósitos	0	0	0	0	0	0
Fondo de Reservas para Seguro contra la Contingencia de El Niño	0	0	0	0	0	0
<b>II. Pasivos (b)</b>	<b>1407</b>	<b>14173</b>	<b>22214</b>	<b>31267</b>	<b>34767</b>	<b>40098</b>
Brecha de la provisión de Servicios Sociales Básicos (5)	257	2803	3430	5834	5784	8710
Brecha de Inversión en Infraestructura (6)	48	521	638	1085	1075	1889
Déficit del IESE (Con Ley de 2001)	173	1885	2306	3922	5169	5885
Déficit Actuarial del Régimen de Pensiones (7)	74	811	993	1688	2225	2533
Deuda del Estado con el IESE (7)	58	633	775	1318	1737	1978
40% Obligación del Estado (Transmisión y Jubilados) (7)	40	440	538	916	1207	1374
VPN del déficit de las reservas del seguro de depósitos (8)	165	1804	2207	3754	4948	5633
VPN del déficit del fondo de seguro contra la contingencia de El Niño (8)	106	1152	1409	2397	3159	3597
VPN del déficit del fondo de seguro contra riesgo terremoto/volcánico (8)	—	—	—	—	—	—
Saldo de la deuda externa e interna del SPNF (9)	563	5132	11587	14025	14262	13961
Cuentas por cobrar/atrasos	95	876	637	251	371	422
<b>III. Patrimonio Neto (c=a-b)</b>	<b>21622</b>	<b>160921</b>	<b>68518</b>	<b>74024</b>	<b>56411</b>	<b>49012</b>
Patrimonio Neto excluyendo el Petróleo y el Gas	-634	-5853	-12297	-14072	-12324	-14464
Patrimonio Neto al precio del crudo y del gas de 2001	102179	83138	61612	55499	56433	53448
Índice 1970=100 (con déficit del IESE y a precios de 2001)	100	81	60	54	55	52
Patrimonio Neto sin déficit del IESE a precios de 2001	102352	85023	63918	57187	61602	59333
Índice 1970=100 (sin déficit del IESE y a precios de 2001)	100	83	62	56	60	58
Variación del Patrimonio al precio del crudo y del gas de 2001 en % del PIB	—	-19041	-21526	-6113	934	-2986
	—	—	—	—	5.2%	-14.6%
<b>Memo:</b>						
Precio del gas, wellhead	0.3	2.4	1.7	3.7	4.1	—
Precio promedio del barril de petróleo, WTI	6.5	30.8	18.9	30.3	25.9	23.2
PIB en millones de dólares	1629	11733	10569	13646	17981	20473

Fuente: FMI (2001) y Proyecciones del Estudio.

(1) Formación Bruta de Capital Fijo menos la depreciación (20 años, lineal). El stock de capital bruto se basa en el gasto de inversión anual, método de inventario perpetuo (con cifras de las cuentas nacionales).

(2) Millones de barriles de reservas probadas de crudo ligero calculadas a un precio por barril del crudo (mezcla ecuatoriana) promedio menos 3.2 dólares por barril de costos de extracción y transporte.

(3) El Ecuador tiene importantes reservas de gas natural, pero no son plenamente explotadas comercialmente en este momento. La estimación de su valoración es 3.7 miles de miles de millones de pies cúbicos de reservas estimadas al precio promedio de wellhead por mil pies cúbicos; fuente: Energy Information Agency/USDOE.

(4) La biodiversidad está valorada como el valor presente neto de un flujo de ingresos anuales que generarían 10 millones de hectáreas de parques nacionales. El valor por hectárea (22.5 dólares) se obtuvo de la valoración de la biodiversidad en Costa Rica.

(5) Valor actual del gasto para cerrar la brecha de la provisión de Servicios Sociales Básicos (SSB), como clasificados a partir de la iniciativa 20/20 del sistema de las Naciones Unidas) registrado en 2003. Fuente: Anexo # 13 de este estudio.

(6) Valor actual del gasto de inversión requerido para financiar la brecha de demanda de infraestructura (fuente: Varea, 2002).

(7) Estimación para el año 2000 con base a la Ley del IESE de 2001 proporcionada por la Comisión Interventora del Sistema de Seguridad Social en presentación del Cálculo Actuarial realizada el día 10 de mayo del 2002 (Asisten: Ec. Alfredo Mancero, Ec. Gladys Palán, Dr. Pablo Lucio Parojes y Dra. Virginia Fierro-Renoy).

(8) Estimación de las reservas necesarias para eventos del sistema bancario implícita o explícitamente asegurados (seguro de depósitos), daños recurrentes relacionados con eventos climáticos (El Niño) o daños provocados por eventos naturales recurrentes (volcánicos/terremotos). Las estimaciones incluyen necesidades de fondos mínimas ya que no se incluye el seguro contra eventos catastróficos.

(9) Excluye la deuda del Estado con el IESE. Incluye efectos de recompra de los Bonos Globales 2012 (a 30% de descuento) y 2030 (a 50% de descuento) a los descuentos del mercado a la fecha con el 60% del 70% de los ingresos provenientes de la venta de crudos pesados.

(10) Se asume que de 2003 hacia atrás el sector público invierte para cerrar brechas en infraestructura en las magnitudes reportadas.

.../...

## ANEXO

Ecuador: Proyección del Balance del Sector Público,  
2003-2010

Escenario: Con Ley Orgánica de Responsabilidad Fiscal, Meta de Cobertura Universal  
de los SSB y se Satisface la Demanda de Infraestructura  
En Millones de Dólares

5(b)  
(cont.)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>I. Activos (a)</b>	<b>92993</b>	<b>97374</b>	<b>100939</b>	<b>104317</b>	<b>107519</b>	<b>111104</b>	<b>115008</b>	<b>119146</b>
Depositos	1382	1658	1935	2210	2485	2765	3052	3343
a/c Fondos de seguridad social (IESS)	715	915	1116	1316	1516	1717	1917	2118
a/c Cuenta Única	354	521	705	906	1124	1359	1614	1890
Riqueza neta del BCE	556	1733	1912	2084	2258	2445	2645	2857
Participación accionaria en empresas o fondos	8718	9640	10569	11395	12229	13122	14074	15074
Petroecuador	3447	3729	4013	4221	4431	4654	4888	5134
Tame	194	210	226	238	250	262	275	289
Fondo de Solidaridad	7071	7675	8687	9469	10260	11108	12017	12980
Telecomunicaciones (Andinatel, Pacifictel, ETAPA)	1047	1167	1287	1403	1520	1645	1780	1923
5 generadoras eléctricas (Pau, Guay, Esm, Pich, Agoyan, Pucar)	3453	3846	4242	4624	5010	5424	5868	6338
1 Empresa de transmisión	344	383	423	461	499	541	585	632
19 distribuidoras eléctricas	2227	2480	2735	2982	3231	3498	3784	4087
Bancos de desarrollo (CFN, BNE, BEDE, BEV, IECE)	301	335	370	403	437	473	512	553
Fondo de liquidez	73	78	82	86	91	95	100	100
Filarbanco	-438	-438	-438	-438	-438	-438	-438	-438
Riqueza Neta de los Bancos en manos de la AGD	-1931	-2150	-2372	-2585	-2801	-3032	-3281	-3544
Stock de capital fijo en infraestructura, ajustada por depreciación (1)	8424	9382	10349	11281	12223	13233	14317	15463
Reservas de crudo (probadas) (2)	43778	42387	40312	38153	35907	33574	31152	28640
Reservas de gas natural (probadas) (3)	19554	21777	24021	26184	28371	30715	33231	35892
VPN de la biodiversidad y de la captura de dióxido de carbono (4)	8870	9878	10896	11877	12869	13932	15074	16281
Cancelación Brecha de la Provisión de Servicios Sociales Básicos (10)	270	315	375	446	496	538	581	624
Cancelación de la Brecha de Inversión en Infraestructura (11)	363	453	512	572	622	672	722	771
Fondo de Estabilización Petrolera, Catastrofes y Emergencias	79	150	257	367	482	592	698	801
Fondo de Reservas para Seguro de Depósitos	0	0	0	0	0	0	0	0
Fondo de Reservas para Seguro contra la Contingencia de El Niño	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>II. Pasivos (b)</b>	<b>42328</b>	<b>42867</b>	<b>43354</b>	<b>43782</b>	<b>44253</b>	<b>44815</b>	<b>45460</b>	<b>46200</b>
Brecha de la provisión de Servicios Sociales Básicos (5)	9842	9527	9152	8706	8210	7672	7090	6466
Brecha de Inversión en Infraestructura (6)	1830	1377	1065	743	544	356	171	0
Déficit del IESE (Con Ley de 2001)	6260	6663	7024	7366	7713	8105	8546	9029
Déficit Actuarial del Régimen de Pensiones (7)	2848	3171	3498	3813	4132	4473	4840	5227
Deuda del Estado con el IESE (7)	1867	1771	1628	1485	1340	1206	1081	966
40% Obligación del Estado (Transición y Jubilados) (7)	1545	1720	1898	2068	2241	2426	2625	2835
VPN del déficit de las reservas del seguro de depósitos (8)	6333	7053	7780	8480	9189	9948	10763	11625
VPN del déficit del fondo de seguro contra la contingencia de El Niño (8)	4044	4503	4967	5414	5867	6351	6872	7422
VPN del déficit del fondo de seguro contra riesgo terremoto/volcánico (8)	—	—	—	—	—	—	—	—
Saldo de la deuda externa e interna del SPNF (9)	13544	13216	12783	12437	12043	11637	11212	10787
Cuentas por cobrar/atrasos	474	528	583	635	688	745	806	871
<b>III. Patrimonio Neto (c=a-b)</b>	<b>50665</b>	<b>54506</b>	<b>57585</b>	<b>60535</b>	<b>63266</b>	<b>66289</b>	<b>69548</b>	<b>72946</b>
Patrimonio Neto excluyendo el Petróleo y el Gas	-12667	-9657	-6749	-3801	-1012	2000	5165	8414
Patrimonio Neto al precio del crudo y del gas de 2001	53793	54360	54125	53929	53573	53441	53462	53567
Índice 1970=100 (con déficit del IESE y a precios de 2001)	53	53	53	53	52	52	52	52
Patrimonio Neto sin déficit del IESE a precios de 2001	60053	61023	61149	61295	61286	61547	62008	62596
Índice 1970=100 (sin déficit del IESE y a precios de 2001)	59	60	60	60	60	60	61	61
Variación del Patrimonio al precio del crudo y del gas de 2001	345	567	-236	-196	-356	-131	21	105
en % del PIB	1.5%	2.2%	-0.8%	-0.6%	-1.1%	-0.4%	0.1%	0.2%
<b>Memo:</b>								
Precio promedio del barril de petróleo, WTI	22.9	23.1	23.3	23.5	23.8	24.0	24.3	24.5
PIB en millones de dólares	23017	25633	28275	30821	33396	36155	39116	42249
Fuente: FMI (2001) y Proyecciones del Estudio.								

(1) Formación Bruta de Capital Fijo menos la depreciación (20 años, lineal). El stock de capital bruto se basa en el gasto de inversión anual, método de inventario perpetuo (con cifras de las cuentas nacionales).

(2) Millones de barriles de reservas probadas de crudo ligero calculadas a un precio por barril del crudo (mezcla ecuatoriana) promedio menos 3.2 dólares por barril de costos de extracción y transporte.

(3) El Ecuador tiene importantes reservas de gas natural, pero no son plenamente explotadas comercialmente en este momento. La estimación de su valoración es 3.7 miles de miles de millones de pies cúbicos de reservas estimadas al precio promedio de wellhead por mil pies cúbicos; fuente: Energy Information Agency/USDOE.

(4) La biodiversidad está valorada como el valor presente neto de un flujo de ingresos anuales que generarían 10 millones de hectáreas de parques nacionales. El valor por hectárea (22.5 dólares) se obtuvo de la valoración de la biodiversidad en Costa Rica.

(5) Valor actual del gasto para cerrar la brecha de la provisión de Servicios Sociales Básicos (SSB, como clasificados a partir de la iniciativa 20/20 del sistema de las Naciones Unidas) registrado en 2003. Fuente: Anexo # 13 de este estudio.

(6) Valor actual del gasto de inversión requerido para financiar la brecha de demanda de infraestructura (fuente: Varela, 2002).

(7) Estimación para el año 2000 con base a la Ley del IESE de 2001 proporcionada por la Comisión Interventora del Sistema de Seguridad Social en presentación del Cálculo Actuarial realizada el día 10 de mayo del 2002 (Asisten: Ec. Alfredo Mancero, Ec. Gladys Palán, Dr. Pablo Lucio Paredes y Dra. Virginia Fierro-Remy).

(8) Estimación de las reservas necesarias para eventos del sistema bancario implícita o explícitamente asegurados (seguro de depósitos), daños recurrentes relacionados con eventos climáticos (El Niño), o daños provocados por eventos naturales recurrentes (volcánicos/terremotos). Las estimaciones incluyen necesidades de fondos mínimas ya que no se incluye el seguro contra eventos catastróficos.

(9) Incluye la deuda del Estado con el IESE. Incluye efectos de recompra de los Bonos Globales 2012 (a 30% de descuento) y 2030 (a 50% de descuento) a los descuentos del mercado a la fecha con el 60% del 70% de los ingresos provenientes de la venta de crudos pesados.

(10) Ver el Anexo #13 de este estudio.

(11) Ver el Anexo #14 de este estudio.

**D**e no señalarse lo contrario, los datos del año 2001 se obtuvieron de la Información Estadística Mensual publicada por el Banco Central del Ecuador y las proyecciones hacia 2010 suponen que los valores observados en ese año, como porcentaje del PIB, permanecen constantes (*i.e.*, se asume que crecen a la misma tasa estimada de crecimiento del PIB o a un promedio entre ésta y la tasa estimada de crecimiento del PIB potencial nominal (ver el Anexo #4-b para las estimaciones del PIB).

Las proyecciones del patrimonio hacia el año 2010 se presentan en los Anexos #5-a y #5-b de este estudio. En el Anexo #5-a se presenta la situación patrimonial del sector público consistente con la proyección de las operaciones del SPNF que incorporan los parámetros de gasto y de financiamiento establecidos en el ordenamiento legal vigente como son la Ley de Responsabilidad, Estabilidad y Transparencia Fiscal y su Ley Reformatoria, y la Ley de Reforma al Régimen de Pensiones de 2001 (presentada en el Anexo #3-a). Las Proyecciones que se presentan en el Anexo #5-b, son consistentes con la proyección de las operaciones del SPNF en que, además, se asume que se adopta la meta de cobertura universal de los Servicios Sociales Básicos, (SSB), en las condiciones propuestas en este estudio, y que se satisface la demanda de infraestructura (presentada en el Anexo #3-b).

## 1. Activos

**Depósitos.-** Variable resultado del presupuesto de operaciones. Incluyen tan sólo los depósitos del SPNF en el Banco Central (para propósitos de este estudio no se pudo conseguir los depósitos del SPNF que se encuentran fuera del BCE).

**Fondo de Estabilización Petrolera.-** Viene de la proyección del presupuesto de operaciones del SPNF.

**Capital y Reservas del BCE.-** Siendo el BCE de propiedad del Estado, se incluye su situación patrimonial la misma que da cuenta de los activos y pasivos del BCE.

**Participaciones Accionarias en Empresas o Fondos.-** incluye:

- > Petroecuador
- > Tame
- > Fondo de Solidaridad:
  - > Telecomunicaciones (Andinatel, Pacifictel, ETAPA)
  - > 6 generadoras eléctricas (Pau, Guay, Esm, Pich, Agoyan, Pucar)
  - > 1 Empresa de transmisión
  - > 19 distribuidoras eléctricas

<sup>18</sup> Cuando no se indica lo contrario, la forma de cálculo y las hipótesis utilizadas en proyecciones se basan *in-extremo* en FML, 2001 y Arieta y Samaniego, 2001, por lo que se le sugiere al lector interesado en el tema referirse a la entrega metodológica de esos trabajos. Las diferencias que puedan existir entre las conclusiones de esos trabajos y este estudio, obedecen a diferencias de los valores de stock iniciales utilizados; al volumen y precio promedio del crudo utilizados; a las proyecciones del PIB utilizadas y a que en este estudio se incluyen a pasivos cuya reducción debería ser el objeto de política pública, como son las brechas en la provisión de servicios sociales básicos y satisfacción de la demanda de infraestructura.

- > Compañías de Agua y Alcantarillado
  - > Puertos y Compañías de Aviación
  - > Cementos de Chimborazo
  - > Empresas Textileras
  - > ENAC
  - > ENPROVIT
  - > FLOPEC
  - > ENFE
  - > TRANSNAVE
  - > Empresa de Correos
  - > Bancos de desarrollo (CFN, BNF, BEDE, BEV, IECE)
  - > Fondo de liquidez
  - > Filanbanco
  - > Riqueza Neta de los Bancos en manos de la AGD
- > los datos de Petroecuador, TAME, y Filanbanco vienen de FMI, 2001,
  - > el cálculo de los datos del Fondo de Solidaridad viene de Arteta y Samaniego, 2001
  - > sobre el Fondo de Liquidez, se asume que la participación del Estado de 66 millones de dólares en el año 2002, se mantiene constante como porcentaje del PIB
  - > en el caso de los bancos de desarrollo (al igual que en el de cualquier institución financiera del sector público) se incluyen el capital y reservas provenientes de sus balances (la fuente es el informe final sobre asesoría en la supervisión de estudios, evaluación de resultados y consolidación de propuestas de reforma de la banca pública, por Beatriz Marulanda y Miguel Arango, Junio 2001), este dato viene de FMI, 2001.
  - > la AGD constituye un gran problema para la valoración. El FMI ha resumido Balances de todos los bancos cerrados, hoy administrados por la AGD, pero nunca se le ha proporcionado el balance de la AGD en sí mismo. Lo que se ha hecho (a la espera de mejor información) es incluir el capital y reservas de esos bancos cerrados como parte de la riqueza de la AGD. Un mejor cálculo requiere de una mayor transparencia de la situación financiera de sus agencias (incluyendo las que tienen auditorías externas), cosa que no ha sido posible lograr para efectos del presente estudio.

**Stock de capital fijo en infraestructura.**- se estima como la diferencia entre el stock de capital bruto menos la depreciación (20 años, línea recta). El stock de capital bruto se calcula como el gasto en capital anual usando el método de inventario a perpetuidad (se usaron los datos de las cuentas nacionales). El dato viene de FMI, 2001.

## 2. Pasivos

**Brecha en la Provisión de Servicios Sociales Básicos.**- Utilizada en las proyecciones y escenarios de política y calculada como el valor actual del gasto en Servicios Sociales Básicos a 2003 (SSB, tal como clasificados a partir de la Iniciativa 20/20 del sistema de las Naciones Unidas). Ver el Anexo #13 de este estudio. A fin de guardar consistencia con los cálculos de los activos y pasivos provenientes de Arteta y Samaniego, (2001), la tasa de descuento utilizada en los cálculos de los valores actuales co-

responde a la tasa de descuento nominal promedio para el período de las proyecciones de este estudio proporcionada en ese estudio.

**Brecha en la Demanda Inversión en Infraestructura.-** Utilizada en las proyecciones y escenarios de política y calculada como el valor actual de la brecha de demanda de inversión pública en electricidad, telecomunicaciones, transporte y carreteras. Un cálculo más completo deberá incluir la demanda de agua y saneamiento. Ver el Anexo #14 de este estudio. A fin de guardar consistencia con los cálculos de los activos y pasivos provenientes de Arteta y Samaniego, (2001), la tasa de descuento utilizada en los cálculos de los valores actuales corresponde a la tasa de descuento nominal promedio para el período de las proyecciones de este estudio proporcionada en ese estudio.

**Déficit Actuarial del Régimen de Pensiones, Deuda del Estado y la Obligación del 40% del Estado (Transición y Jubilados) del IESS.-** Cifras proporcionadas por la Comisión Interventora del IESS<sup>19</sup>. La cifra del déficit actuarial corresponde al cálculo actuarial realizado en el año 2000 y corresponde al déficit considerando nuevas generaciones, bajo los parámetros establecidos en la Ley del IESS de 2001. La tasa de descuento real utilizada en los cálculos es de 4% (los datos que se actualizan estaban en términos reales).

**Valor Presente Neto de las Reservas para el Fondo de las Garantías de Depósito.-** Es una estimación que refleja de manera intuitiva que el Ecuador realmente no tiene reservas para la garantía de depósitos. Los bancos a través de sus depositantes aportan a las reservas pero éstas sirven para cubrir brechas pasadas de la AGD; no se están acumulando reservas líquidas en ningún lado para constituir el fondo para la garantía de depósitos. Así, los valores simulados son los que corresponden a un "verdadero" fondo de garantía de depósitos. Dependiendo del tamaño de los depósitos, la tasa de interés que se puede recibir por esos valores y la tasa de descuento, se calcula cuánto debería haber invertido el fondo para constituir un colchón adecuado. El dato viene de Arteta y Samaniego, 2001.

**Estimación de las reservas.-** Necesarias para eventos del sistema bancario implícita o explícitamente asegurados (seguro de depósitos), daños recurrentes relacionados con eventos climáticos (El Niño), o daños provocados por eventos naturales recurrentes (volcánicos / terremotos). Incluyen necesidades de fondos mínimas ya que no se incluye el seguro contra eventos catastróficos. Las estimaciones vienen de: Arteta y Samaniego, 2001.

**Saldo de la Deuda Pública.-** Al igual que en FMI (2002), en este estudio las proyecciones asumen la valoración de la deuda a valor facial. Siendo así, el Balance puede ser considerado un instrumento a partir del cual los agentes económicos pueden estimar la capacidad de pago del sector público, ya que no incluye el descuento del mercado (que incorpora la percepción de sostenibilidad de la deuda y, por tanto, de la capacidad de pago).

**Patrimonio o Riqueza Neta.-** La diferencia entre activos y pasivos.

<sup>19</sup> En reunión llevada a cabo el día 10 de mayo de 2002 a la que asistieron los Eco. Alfredo Mancero, Eco. Gladys Palán, Dr. Pablo Lucio Farcés y Dra. Virginia Fierro-Renoy.

### 3. Proyecciones de Variables Puntuales

**Reservas de Crudo Probadas.-** Para las variables utilizadas en las estimaciones de la valoración de las reservas ver el Anexo #4-a preparados con base a información del FMI (2002) y entrevista con el Dr. René Bucaram en junio de 2003 a las que asisten el Dr. Pablo Lucio-Paredes y la Dra. Virginia Fierro-Renoy. El escenario utilizado es un escenario conservador si se lo compara con otras estimaciones.

- > volumen: a las reservas probadas del año anterior, se le suma el volumen de descubrimiento y se le resta la extracción de ese año (las estimaciones de descubrimiento anual y extracción provienen del Ministerio de Energía y Minas)
- > precio: al precio de referencia del West Texas Intermediate se le resta 4 dólares por barril de crudo ligero y 8 al de crudo pesado para tomar en cuenta la diferencia de calidad (las proyecciones del precio se basan en el WEO).

**Fondo de Estabilización Petrolera, Emergencias y Catástrofes.-** De acuerdo a lo consignado en la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilidad y Transparencia Fiscal, el fondo se nutre con el 20% de los ingresos provenientes de la venta de crudos pesados hasta un límite de 2.5% del PIB momento a partir del cual los recursos que superan ese techo se destinarían para financiar gasto en desarrollo humano y productivo (pasando a ser parte de la programación presupuestaria). Se asume un rendimiento de ese fondo de un 3% anual de 2003 hasta 2010. Ver: el Anexo #4-c para la distribución de los recursos provenientes de la venta de crudos pesados.

**Reservas de Gas Natural Probadas.-** Ecuador tiene importantes reservas de gas natural, pero no son plenamente explotadas comercialmente en este momento. La estimación de su valoración es 3.7 miles de miles de millones de pies cúbicos de reservas estimadas al precio promedio de wellhead por mil pies cúbicos (fuente: Energy Information Agency/USDOE). El dato de 2001 viene de FMI, 2001.

**Valor Presente Neto de la Biodiversidad y de la Captura del Dióxido de Carbono.-** La biodiversidad está valorada como el valor presente neto de un flujo de ingresos anuales que generarían 10 millones de hectáreas de parques nacionales (el valor por hectárea - 22.5 dólares -, se obtuvo de la valoración de la biodiversidad en Costa Rica). El dato de 2000 viene de Arteta y Samaniego, 2001.

Existen diversos métodos para costear servicios sociales básicos: desde el lado de la oferta y desde el lado de la demanda; a nivel agregado (macro) y a nivel específico, partir de las necesidades de insumos requeridos (micro). La selección del método depende, entre otros, del objetivo del costeo, del tiempo disponible y de los recursos existentes para el efecto.

En el caso del presente costeo, se eligió un método a nivel agregado (macro) por las siguientes razones:

- i. el objetivo del costeo fue de tipo macro; esto es, establecer la prioridad macroeconómica y fiscal de los recursos necesarios para la provisión universal de los SSB, dentro del marco de un ejercicio de análisis de sostenibilidad de la política fiscal en el largo plazo, y
- ii. no se contó con el tiempo, ni con los recursos financieros para un ejercicio refinado de costeo, el mismo que implica un levantamiento exhaustivo de información que requiere un análisis microeconómico de costos.

Para el propósito con el que se efectuó el costeo, éste constituye una aproximación referencial válida.

## 1. Principales Conceptos y Definiciones Utilizadas

En el presente estudio se aplicó la definición de Gasto en Servicios Sociales Básicos de UNICEF, derivada de la recomendación formulada en el consenso de Oslo "Una propuesta sobre el monitoreo del Compromiso 20/20 sobre Presupuesto de Reestructuración de la Ayuda" y "La Iniciativa 20/20: Acceso Universal de los Servicios Sociales Básicos para el Desarrollo Humano Sostenible" (1996).

Esto es, siguiendo a UNICEF (2000), el Gasto en Servicios Sociales Básicos comprende:

**Educación Básica.**- Se incluyen las siguientes actividades: las escuelas y establecimientos fiscales de pre-primaria y primaria que brindan educación básica a la población, tanto hispana como bilingüe; los tres primeros años de secundaria de los colegios; el Programa de Erradicación del Analfabetismo; los programas de mejoramiento de la calidad de la educación básica rural (REDES AMIGAS); el Programa de Becas Escolares (DINACE) y las actividades de planificación y programación de la educación.

**Atención Primaria de Salud.**- En este sector se consideran los servicios y programas de salud pública como el control y vigilancia del SIDA; del Dengue; la campaña nacional antituberculosa y el servicio de erradicación de la malaria. Además, se han considerado los servicios de atención primaria como el Programa Ampliado de Inmunizaciones; la compra regular de vacunas (antimarfilica, antiofidicos, antirrábica,

entre otras); el Proyecto Fortalecimiento y Ampliación de los Servicios Básicos de Salud (FASBASE); las acciones de salud de los hospitales cantonales y de las áreas de salud en tanto que centros de primer nivel de atención para la población; los servicios, materiales y suministros que las Direcciones Provinciales adquieren para las áreas de salud en tanto que centros de primer nivel de atención para la población; los servicios, materiales y suministros que las Direcciones Provinciales adquieren para las áreas de salud y las acciones de capacitación y adiestramiento del personal de salud. También se incluyen metas nutricionales.

**Atención Infantil.-** En este componente se consideran el Bono de Solidaridad como atenuante para reducir la Pobreza; el Programa de Colación y Almuerzo Escolar; el Programa Nacional de Educación Preescolar Alternativa (PRONEPE); el Programa Operación de Rescate Infantil (ORI) y el Programa Nuestros Niños. Estos dos últimos, además de entregar alimentación diaria a niños de escasos recursos, también incorporan acciones de cuidado diario<sup>20</sup>.

Esta definición sigue la clasificación presentada en los documentos internacionales de UNICEF y en los documentos de la Representación en Ecuador<sup>21</sup>. No obstante esta precisión, es necesario tener presente que en el entorno local se manejan diversas definiciones sobre Gasto Social. De manera ilustrativa a continuación se presentan las definiciones más frecuentemente utilizadas:

- a) Total de gasto realizado en los dos sectores sociales de intervención tradicionales: Educación y Salud. Esta definición es la más usualmente utilizada a nivel internacional al estudiar la inversión en capital humano.
- b) Total de gasto realizado por las Administraciones Públicas en las siguientes funciones sociales: Asuntos y Servicios de Educación, Asuntos y Servicios de Sanidad, Asuntos y Servicios de Seguridad y Asistencia Social, Asuntos y Servicios de Vivienda y Ordenamiento Urbano y Asuntos y Servicios Recreativos, Culturales y Religiosos. Esta definición utiliza el Banco Central del Ecuador en las Cuentas Nacionales y constituye la única serie larga consistente que tiene el País. La serie, que empieza en 1972 está publicada en los Cuadernos de Trabajo #113 y #114 del BCE, en donde se presenta un análisis económico y funcional del gasto de las administraciones públicas.
- c) Gasto Social ampliado: comprende todo gasto que realiza el Gobierno Central, en servicios públicos sociales tradicionales (educación y salud) y en actividades y programas especiales con efectos en las condiciones de vida de la población en general o grupos específicos, con base a la distribución de recursos en las once entidades que constituían el Frente Social del Gobierno del Ecuador, que incluye además del gasto tradicional en educación (MEC) y salud (MSP), gastos destinados al fomento de la pequeña producción rural (MAG), protección social (MBS), infraestructura básica y comunitaria (MOP y FISE), desarrollo urbano y vivienda (MIDUVI), promoción del empleo (MTRH), infancia (INNFA y MBS), minorías étnicas (CODENPE). Esta definición fue utilizada por la Secretaría Técnica del Frente Social en virtud de su estructura organizativa. Esta es una definición operativa del gasto social.

<sup>20</sup> UNICEF, también incluye explícitamente Agua y Saneamiento dentro de los SSB, pero dentro de la presente cuantificación no se incluyeron estas actividades por no disponer de información suficiente para el análisis.

<sup>21</sup> Badillo (2000).

- d) En el Plan Social de Mediano Plazo 2001-2005 para la Reducción de la Pobreza, la Secretaría Técnica del Frente Social, considera dentro de lo social: Salud, Educación, Seguridad Alimentaria, Vivienda, Saneamiento Ambiental, Protección Social para Grupos Vulnerables y Generación de Empleo (junio de 2001).

En definitiva, hay varias definiciones de Gasto Social cuya cobertura institucional y programática, marca diferencias sustanciales, por lo que es muy importante tener presente la diferencia con el concepto de inversión en Servicios Sociales Básicos (SSB) adoptada en el presente estudio, cuyo concepto es más restringido que los anteriores ya que incluye únicamente a los gastos básicos, dentro de los tres sectores considerados (educación, salud y atención infantil).

En este estudio, por tanto, se entiende por Educación Básica, a la atención de la educación pre-primaria, primaria, ciclo básico, alfabetización, mejoramiento de la calidad y una meta específica de educación, que cada gobierno determine en su oportunidad, en fomento general de la educación.

Se entiende por Salud Básica, a los servicios de atención preventiva, de atención primaria, de atención hospitalaria de primer nivel, incluye un paquete nutricional y actividades para el mejoramiento de la calidad de los servicios de salud.

Se entiende por Atención Infantil, a los servicios de atención infantil del ORI, Programa Nuestros Niños, Programa Colación Escolar, PRONEPE y Bono de Solidaridad.

Finalmente, el concepto de Gasto Social, adoptado en el presente estudio para las comparaciones, es el gasto total en Educación, Salud y Atención Infantil del Gobierno Central.

## 2. Cobertura de las Estadísticas Utilizadas en el Estudio

El gasto de las Administraciones Públicas (APU), reportado en las Cuentas Nacionales publicadas por el Banco Central del Ecuador, son la mejor fuente para realizar trabajos en este campo por algunas razones. Primero, por su cobertura, dado que se refieren al total del gasto social del sector público; esto es, comprende el gasto del Gobierno Central, de los Gobiernos Locales y de la Seguridad Social. Luego, que es la única serie larga y consistente del gasto social.

Lamentablemente, desde 1995 no se dispone de información oficial de esta fuente<sup>22</sup>; tan sólo se publica el gasto efectuado por el Gobierno Central, a partir de las pro formas presupuestarias anuales. Es por esta razón que las estimaciones realizadas en este estudio se refieren únicamente al Gasto del Gobierno Central, que corresponde al gasto registrado en el Presupuesto General del Estado. La fuente para esta información estadística es el Ministerio de Finanzas. La ventaja de trabajar con esta fuente es que facilita el análisis a ciertos niveles de desagregación intra-sectorial. Las desventajas son dos, sin embargo. Una, que se está considerando

<sup>22</sup> Al solicitar a la entidad (BCE), información reciente, funcionarios de la Dirección General de Estudios manifestaron que en el Banco no se ha seguido actualizando esa información (julio de 2002).

a tan sólo una parte del total del gasto y, dos, que tan sólo se dispone de estadísticas de gasto presupuestado, no ejecutado.

En virtud de lo anterior, con base a la información del gasto de las Administraciones Públicas reportado en las Cuentas Nacionales disponible para el período 1972-1995, y las estadísticas presupuestarias del Gobierno Central publicadas por el Banco Central para el período 1972-2002 (que sirvieron como variables de control), se contrastaron los resultados de las estimaciones, para verificar su consistencia en el horizonte de tiempo.

### 3. Fuentes de Información Estadística Disponibles

Existe un sinnúmero de fuentes sobre gasto público:

- > Banco Central del Ecuador.
- > Ministerio de Finanzas.
- > Entidades involucradas (MEC, MSP, entre otros).
- > SIISE.
- > UNICEF.

Las estimaciones utilizan como fuente estadística principal, la entregada en Fierro-Renoy (marzo y abril, 1997) hasta 1995 (gasto de las Administraciones Públicas) y la información presupuestaria publicada en la Información Estadística Mensual del Banco Central del Ecuador, desde 1972 hasta 2002 (con base a datos del Ministerio de Finanzas) por ser la única fuente oficial disponible para todo el período analizado.

Como datos de control y referentes coyunturales recientes de gasto, se utilizaron los datos publicados en la Información Estadística Mensual (Cuadro 2.2.3 base caja), UNICEF y el SIISE.

### 4. Parámetros de Base Utilizados en las Estimaciones

El Anexo #9 de este estudio presenta en detalle los parámetros utilizados en el costeo de SSB; no obstante, en términos generales, para las estimaciones se consideraron un conjunto de supuestos relacionados con la proporción de servicios entregados por entidades públicas y por entidades privadas; el comportamiento demográfico; tasas de cambio de las coberturas; inflación esperada; entre otras variables. Así:

- i. La población de referencia utilizada en las estimaciones, corresponde a una proyección provisional realizada por el presente estudio, por cuanto al momento no existen proyecciones oficiales de población hasta 2020, así como tampoco existen proyecciones que incorporen los resultados del último Censo de Población y Vivienda 2001. Las proyecciones oficiales existentes hasta el 2010 no se pudieron utilizar, ya que dichas proyecciones sobre estiman significativamente la tasa de crecimiento de la población. De ahí la importancia de corregir las proyecciones existentes.
- ii. Para el cálculo de la tasa de variación de los indicadores considerados, se to-

maron en cuenta tres criterios: a) el comportamiento histórico de la variable en el pasado (10, 15, 20 años, dependiendo de la disponibilidad de información); b) la meta de política establecida (hacia la universalización) y c) la capacidad operativa institucional.

- iii. Con respecto al comportamiento del PIB (Anexo #4-b), inflación esperada (Anexo #4-b) y gasto público 2003-2010 (Anexo #3), en virtud de la interrelación con el tema de Sostenibilidad Fiscal, los parámetros utilizados en las estimaciones se presentan en los Anexos correspondientes del presente estudio.
- iv. Cabe advertir, que las proyecciones fiscales de 2011 a 2020 sólo constituyen referentes ilustrativos de la tendencia esperada de dichas variables, por cuanto, las proyecciones de inflación, crecimiento de la economía y Gasto Público Total para un horizonte de largo plazo como el contemplado (18 años), en una economía tan volátil como la ecuatoriana, pueden no coincidir con los valores observados.

El detalle completo de los parámetros de cada indicador se presenta en el Anexo #9.

## **5. Metodología Aplicada en la Cuantificación de las Necesidades de Recursos para Lograr la Cobertura Universal de los SSB.**

Para la cuantificación de las necesidades de recursos que permitan lograr la cobertura universal de los SSB en Ecuador, fue necesario responder a las siguientes interrogantes:

- i. ¿Cuál ha sido la trayectoria histórica del gasto en SSB?
- ii. ¿Cuál es la asignación actual de recursos para SSB?
- iii. ¿Cuánto cuesta cerrar la brecha para lograr las metas de cobertura universal en la provisión de los SSB?
- iv. ¿Qué se requiere para la universalización en la provisión de los SSB?
- v. ¿Cuáles son las metas propuestas?

Para responder a la primera interrogante fue necesario priorizar las acciones en los sectores de educación, salud y atención infantil. En Educación, se priorizaron las actividades dirigidas a mejorar la cobertura y calidad de la enseñanza básica y en Salud, aquellas vinculadas con un paquete básico de atención primaria (atención preventiva, atención primaria, atención hospitalaria de primer nivel, un paquete nutricional básico y acciones de mejoramiento de la calidad). Una vez priorizadas las acciones se cuantificaron las coberturas de los actuales sistemas y lo que faltaba para cubrir las metas propuestas.

A partir de esta primera cuantificación se procedió a calcular el costo de cobertura de la demanda insatisfecha mediante un enfoque de aproximación progresiva a

la meta de cobertura universal, combinando tres criterios: a) universalidad en la entrega: incorporando en esta cuantificación, las tendencias demográficas de los diferentes grupos; b) factibilidad estructural del cambio: se plantearon metas razonables de ser alcanzadas en el tiempo, basadas en la trayectoria histórica registrada de los indicadores clave considerados en las estimaciones y c) viabilidad operativa: tomando en cuenta las reales capacidades operativas de las instituciones, se plantea progresividad en el incremento de las coberturas.

De ahí que las coberturas faltantes y las actividades introducidas para mejorar la calidad, relacionadas con reformas institucionales y programas especiales que contribuyan a alcanzar dicho objetivo, se reparten en un horizonte de 18 años. De manera paulatina se consigue la universalización de cada una de las acciones consideradas en la estimación. La evolución de las coberturas para cada sector y variable de detallan en los Anexos #10-a a #10-f; #11-a a #11-e y #12-a a #12-f de este estudio.

En tercer lugar, se procedió a cuantificar los recursos requeridos para lograr las metas propuestas, con base al costeo de las actividades priorizadas, tomando en cuenta los siguientes aspectos: a) se determinó la demanda anual, desagregándose entre demanda satisfecha (cobertura poblacional actual) y la demanda insatisfecha (a fin de establecer la cobertura adicional que anualmente se requeriría para llegar a la meta de cobertura universal); b) luego, se aplicaron los costos por atención de cada servicio y sobre esta base, se obtuvo el costo total anual para cada actividad priorizada y c) finalmente, se utilizó como variable de control el gasto histórico de las acciones consideradas, como referentes de las magnitudes de gasto invertidos históricamente en los SSB (1972-2002), y, en particular, el gasto de los tres últimos años<sup>25</sup>.

En cuarto lugar, se procedió a cuantificar la brecha de recursos anual, comparando lo disponible (presupuestado), frente al total requerido para ir de manera progresiva hacia la cobertura universal. El monto de los recursos disponibles (presupuestados), se estableció a partir de la información existente para los años recientes (1999-2002) y se asumió la hipótesis de que el Estado mantendría las asignaciones presupuestarias en alrededor del promedio asignado en los tres últimos años (en vista de la trayectoria del gasto social, éste es un escenario optimista).

A partir de las fuentes, procedimientos y supuestos antes indicados se cuantificó la brecha (o déficit) de recursos requeridos para llevar adelante un proceso gradual hacia una meta de cobertura universal y mejoramiento de la calidad de los SSB, cuyos resultados se presentan en los Anexos #10, #11 y #12 de este estudio.

## **6. Criterios Específicos para la Determinación de las Metas de Educación y la Cuantificación de sus Costos.**

### **1. Metas que Consideran las Estimaciones**

Se siguió como referencia la línea de análisis de las metas establecidas en la Agenda Social del Ecuador 1996-2005 y en la Estrategia de Financiamiento y Gasto de las dimensiones intersectoriales y sectoriales de dicha Agenda, preparadas por la Se-

<sup>25</sup> No se consideró el año 1999, por ser un año particularmente atípico para Ecuador.

cretaría Técnica del Frente Social en 1997. A fin de estimar los costos adicionales para lograr la cobertura universal en los servicios de educación básica se tomaron en cuenta seis metas específicas:

- i. aumento de la tasa neta de matriculación pre-primaria (al 100%),
- ii. aumento de la tasa neta de matriculación primaria (al 100%),
- iii. aumento de la tasa neta de matriculación de ciclo básico (al 100%),
- iv. reducción del analfabetismo al 1%,
- v. mejoramiento de la calidad de la educación en todos los niveles de enseñanza básica,
- vi. otras metas asociadas al mejoramiento del sistema educativo, que hacen relación a costos necesarios para impulsar procesos de descentralización y autonomía de los establecimientos educativos.

Para proyectar la evolución de las metas se combinaron los siguientes elementos: a) los ritmos de cambio registrados históricamente en los indicadores utilizados; b) las metas comprometidas en el Informe Sobre Desarrollo Humano, Ecuador 2001 (PNUD); c) los niveles actuales registrados en estos indicadores en los países de más alto nivel de desarrollo en América Latina. Así, para el caso de la enseñanza primaria se optó el criterio de pasar del 90% (cobertura actual), al 100% de la población demandante en el año 2010. Para la meta de matrícula de ciclo básico se utilizó como referente el ritmo de cambio registrado históricamente en los últimos 25 años en este indicador. Respecto a la reducción del analfabetismo, se asume pasar del 9,4% al 1% en 2010. Adicionalmente se contemplaron acciones con el propósito de mejorar la calidad de la educación y de los sistemas de entrega de los servicios (reformas institucionales y otras).

## **2. Cuantificación de los Recursos Requeridos para Lograr la Meta de Cobertura Universal de los Servicios de Educación Básica**

Una vez establecidas las metas y los elementos que la conforman, se pasa a la cuantificación del costeo de cada una de ellas.

### **2.1 Aumento de la Tasa Neta de Matriculación Primaria**

Para la cuantificación del costo del incremento de la tasa de matriculación primaria en un 9,3% (dado que para 2010 se proyectó una cobertura del 100%), el cálculo se basó en las proyecciones de población en edad escolar elaboradas por el INEC, en la evolución de la matrícula según el Ministerio de Educación y Cultura (SINEC) y se asumió la hipótesis de que el incremento de la cobertura sería atendido por los servicios públicos y privados en la misma proporción en que lo ha venido haciendo históricamente.

El costo por alumno de enseñanza pre-primaria y primaria utilizado fue una media de los costos disponibles en diversas fuentes, para diversos años. Los recursos

24 C  
STEP  
copie  
cultiv  
fuerz  
habita  
man 1

actuales disponibles son los correspondientes a los gastos efectivos del Gobierno Central. Los datos para 2001 y 2002 fueron estimados con base a las pro formas presupuestarias anuales del Ministerio de Finanzas, por cuanto aún no existen datos oficiales consolidados en la Información Estadística Mensual del BCE.

## 2.2 Incremento de la Tasa Neta de Matriculación de Ciclo Básico

El costeo de la cobertura de la tasa de matriculación de ciclo básico (partiendo de una cobertura de un 56,5% registrada en 2002), se basó en las proyecciones de población en edad escolar elaboradas por el INEC, en la evolución de la matrícula del SINEC (Ministerio de Educación y Cultura) y se asume el supuesto que el incremento del 43,5% en la cobertura sería absorbido mayoritariamente por los servicios públicos.

El costo por alumno utilizado corresponde a la media de los costos disponibles en estudios del sector. Los datos para 2001 y 2002 fueron tomados de las pro formas presupuestarias anuales del Ministerio de Finanzas, por cuanto aún no existen datos oficiales consolidados en la Información Estadística Mensual del BCE.

## 2.3 Reducción del Analfabetismo

El costeo de la meta de eliminación del analfabetismo (que se encuentra en el 9,4%), se basó en las proyecciones de la población total del país y en los cálculos de analfabetismo a 1999 elaboradas por el SIISE. En este caso no se plantea cobertura 100%, ya que el analfabetismo no se puede erradicar en un 100% especialmente por la edad avanzada de ciertos grupos de analfabetos.

El costo de alfabetizar por persona utilizado fue de 102 dólares, el cual se dedujo aplicando el criterio empleado en la Estrategia de Financiamiento y Gasto de las Dimensiones Intrasectoriales y Sectoriales de la Agenda Social, esto es, la mitad del costo que tiene un estudiante de pre-primaria y primaria.

## 2.4 Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica

El costeo incluye un 5% adicional al costo de las tres metas anteriores. Estos recursos financiarían un conjunto de programas orientados a fortalecer la capacitación de los docentes, a la compra de textos escolares, a la entrega de bonos escolares a escuelas prioritarias y a la rehabilitación de la infraestructura física de los establecimientos escolares<sup>24</sup>.

## 2.5 Otras Metas Asociadas al Mejoramiento del Sistema Educativo

Al igual que con la meta anterior, a fin de cuantificar el costo de otras metas asociadas al mejoramiento de la calidad del sistema educativo, que hacen relación a costos necesarios para impulsar procesos de mejoramiento, descentralización y autonomía de los establecimientos educativos, se aplicó el criterio de un 10% adicional de los costos totales del resto de metas del sector.

24 Con estos propósitos en la "Estrategia de Financiamiento y Gasto de las Dimensiones Intrasectoriales y Sectoriales de la Agenda Social" (STPS, 1997), los autores estiman magnitudes de recursos similares a las de este estudio, con los cuales contemplamos el financiamiento de la capacitación de 40 mil docentes, la compra de un millón de textos, la entrega de un bono de 2500 a 4000 dólares para los establecimientos educativos prioritarios y la rehabilitación de 4000 establecimientos educativos. Los costos de los programas anotados son de 2 dólares el valor unitario de los textos; 50 dólares el costo de los cursos de entrenamiento de los docentes; 5000 dólares el costo por rehabilitación física de cada establecimiento educativo y de 2500 dólares el bono. Estos costos fueron establecidos en base a consultas efectuadas a funcionarios de los programas PROMECEB y EBPRODEC. Ver: Secretaría Técnica del Frente Social (agosto, 1997).

## 7. Criterios Específicos para la Determinación de las Metas de Salud Básica y la Cuantificación de sus Costos.

### 1. Metas que Consideran las Estimaciones

Para la cuantificación de los recursos requeridos para alcanzar la meta de cobertura universal de los servicios de atención de salud básica, se utilizaron como marco de referencia las metas establecidas en la Agenda Social del Ecuador 1996-2005 y en la Estrategia de Financiamiento y Gasto de las Dimensiones intersectoriales y sectoriales de dicha Agenda, preparadas por la Secretaría Técnica del Frente Social en 1997.

Para estimar los costos adicionales para lograr la cobertura universal en los servicios de atención primaria de salud se tomaron cinco metas específicas:

- i. incrementar la cobertura de atención preventiva al 100% de la población demandante pobre,
- ii. incrementar la cobertura de atención primaria de salud al 100% de la población demandante pobre,
- iii. incrementar la cobertura de atención hospitalaria de primer nivel al 100% de la población demandante pobre,
- iv. mejoramiento de la calidad de los servicios de atención básica de salud, e
- v. inclusión de un paquete nutricional básico, para el 100% de niños menores de 5 años, pobres.

Al igual que con Educación, para proyectar la evolución de las metas se combinaron los siguientes elementos: a) los ritmos de cambio registrados históricamente en los indicadores utilizados y b) las metas fijadas por la Secretaría Técnica del Frente Social en el Plan de Desarrollo Social 1996-2005. Con base en los criterios anteriores, se procedió a estimar el costo de cobertura universal para todos los servicios de atención primaria de salud y se incluyó un paquete nutricional mínimo y programas para mejorar la calidad de la atención.

### 2. Costeo de las Metas

Una vez establecidas las metas y los elementos que las conforman, se pasa a la cuantificación del costeo.

#### 2.1 Universalización de los Servicios de Atención Preventiva

El cálculo del costo del incremento de la cobertura de atención preventiva en un 60% (dado que para 2002 se proyectó una cobertura del 40%), se basó en las estimaciones del Plan Integral de Salud, elaboradas por el Consejo Nacional de Salud y el Banco Mundial. Se asumió que el incremento del 40% en la cobertura sería atendido con igual distribución de la cobertura actual; esto es, que un 65% de ese segmento se-

ría atendido por el sector público y un 35% por el sector privado. Así, se alcanzaría una cobertura del 100% de la población en diez años. En términos de número de personas, esta meta significa, pasar de 3'165.403 personas en 1998 a 7'522.004 personas en 2008.

El costo per cápita de atención preventiva utilizado fue de 7.7 dólares tomado del Plan Integral de Salud, preparado por la Comisión Integral de reforma del sector salud, 1994. Los recursos actuales disponibles son los correspondientes a los gastos efectivos del Gobierno. Los datos para 2001 y 2002 fueron estimados en base a las pro formas presupuestarias anuales del Ministerio de Finanzas, por cuanto aún no existen datos oficiales consolidados en la Información Estadística Mensual del BCE.

## **2.2 Universalización de la Cobertura de Atención Primaria al 100% de la Población Demandante Pobre.**

El cálculo del costo de aumento de la cobertura de atención primaria en un 19% (dado que para 2002 se proyectó una cobertura del 72%), se basó en las estimaciones del Plan Integral de Salud, elaboradas por el Consejo Nacional de Salud y el Banco Mundial. Se asume que el incremento del 19% en la cobertura sería atendido con igual distribución de la asignación actual; esto es, que un 75% de ese segmento sería atendido por el sector público y un 35% por el sector privado. Con este esfuerzo se alcanzaría una cobertura del 100% de la población en diez años.

El costo per-cápita de la atención primaria utilizado es de 34 dólares tomado del Plan Integral de Salud, preparado por la Comisión Integral de reforma del sector salud, 1994. Los recursos actuales disponibles son los correspondientes a los gastos efectivos del Gobierno. Los datos para 2001 y 2002 fueron estimados en base a las pro formas presupuestarias anuales del Ministerio de Finanzas, por cuanto aún no existen datos oficiales consolidados en la Información Estadística Mensual del BCE.

## **2.3 Universalización de la Cobertura de Atención Hospitalaria de Primer Nivel al 100% de la Población Demandante Pobre.**

El cálculo del costo de aumento de la cobertura de la atención hospitalaria de primer nivel en un 28% (dado que para 2002 se proyectó una cobertura del 72%), se basó en las estimaciones del Plan Integral de Salud, elaboradas por el Consejo Nacional de Salud y el Banco Mundial. Se asume que el incremento del 28% en la cobertura sería atendido con igual distribución de la actual asignación, esto es, que un 65% de ese segmento sería atendido por el sector público y un 35% por el sector privado. Con este esfuerzo se alcanzaría una cobertura del 100% de la población en diez años.

El costo per-cápita de atención utilizado fue de 16 dólares obtenido del Plan Integral de Salud, preparado por la Comisión Integral de Reforma del Sector Salud, 1994. Los recursos actuales disponibles son los correspondientes a los gastos realizados por el Gobierno Central.

## **2.4 Mejoramiento de la Calidad de la Atención**

Para cuantificar el costo de la meta de mejoramiento de la calidad de la atención primaria de salud, se aplicó el 10% adicional del costo total de las tres metas anterior-

res; se supone que con estos recursos se financiaría un conjunto de programas orientados a fortalecer la capacitación del personal médico y paramédico, a la compra de insumos médicos y a la rehabilitación de la infraestructura física de los establecimientos de salud.

## 2.5 El Paquete Nutricional Básico

En virtud de los altos niveles de desnutrición registrados en el país y atendiendo uno de los compromisos asumidos en el Programa de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, en el sentido de conseguir para el año 2000 reducir la malnutrición grave y moderada de los niños menores de 5 años a la mitad del valor correspondiente en 1990, se incluyó un paquete nutricional básico. Este paquete se obtuvo de las metas establecidas en la Agenda Social del Ecuador 1996-2005 y en la Estrategia de Financiamiento y Gasto de las Dimensiones Intersectoriales y Sectoriales de dicha Agenda, preparadas por la Secretaría Técnica del Frente Social en 1997.

Para la cuantificación de las metas de atención infantil se utilizó la misma metodología que para educación y salud básica.

**Ecuador: Gasto Total, Gasto Social Total y Gasto en SSB  
del Gobierno Central,  
1972-2002.**  
En Porcentaje del PIB

AÑOS	Educación		Salud		Gasto Público Atención Infantil (2)	Gasto Público en SSB	Gasto Social Total	Gasto Total del Gobierno Central		AÑOS
	Total Sector	Educación Básica	Total Sector	Salud Básica				Excluye Amortizaciones	Incluye Amortizaciones	
	(a)	(b)	(c)	(d)				(e)	(f=b+d+e)	
1972	3.3	1.9	1.0	0.6	0.5	3.0	4.9	-	14.2	1972
1973	3.2	1.6	0.7	0.4	0.6	2.6	4.5	-	15.3	1973
1974	3.4	1.5	0.5	0.3	0.5	2.3	4.4	-	18.2	1974
1975	3.7	1.5	0.6	0.4	0.6	2.5	4.9	-	19.5	1975
1976	3.8	1.7	0.8	0.5	0.5	2.7	5.1	-	19.4	1976
1977	3.6	1.6	0.8	0.5	0.6	2.6	5.0	-	19.8	1977
1978	2.8	1.2	1.3	0.8	0.6	2.5	4.6	-	18.8	1978
1979	3.2	1.3	1.2	0.7	0.6	2.6	5.0	-	18.2	1979
1980	4.6	2.4	1.4	0.8	0.8	3.8	6.6	-	18.1	1980
1981	4.5	2.2	1.3	0.8	0.6	3.5	6.4	-	17.3	1981
1982	4.1	1.8	1.2	0.7	0.6	3.1	5.9	-	17.2	1982
1983	3.4	1.6	1.0	0.6	0.5	2.7	4.9	-	14.4	1983
1984	3.4	1.6	1.0	0.6	0.5	2.7	4.8	-	14.4	1984
1985	3.7	1.9	1.1	0.7	0.6	3.1	5.3	-	16.2	1985
1986	4.0	1.9	1.2	0.7	0.6	3.2	5.7	15.8	17.2	1986
1987	3.9	1.9	1.4	0.8	0.6	3.3	5.9	15.5	20.5	1987
1988	3.3	1.6	1.3	0.8	0.5	3.0	5.1	13.8	15.8	1988
1989	3.0	1.3	1.2	0.7	0.5	2.5	4.7	14.3	16.8	1989
1990	2.7	1.1	1.2	0.7	0.5	2.3	4.4	14.7	17.2	1990
1991	2.9	1.3	0.9	0.5	0.5	2.3	4.3	13.4	15.9	1991
1992	3.1	1.0	1.0	0.6	0.5	2.1	4.6	13.0	15.8	1992
1993	2.6	1.2	0.7	0.4	0.5	2.1	3.8	13.0	15.0	1993
1994	2.9	1.4	0.9	0.5	0.5	2.5	4.3	14.9	17.1	1994
1995	3.3	1.3	1.1	0.5	0.6	2.4	5.0	18.4	23.9	1995
1996	3.2	1.3	1.2	0.5	0.5	2.2	4.9	17.9	23.2	1996
1997	3.5	1.3	1.0	0.4	0.5	2.2	5.0	18.7	26.8	1997
1998	3.2	1.1	1.0	0.5	0.7	2.3	4.9	17.0	22.2	1998
1999	3.8	1.4	1.2	0.7	0.9	3.0	5.9	20.6	28.8	1999
2000	3.1	1.2	1.1	0.7	1.1	3.0	5.3	23.0	29.6	2000
2001	2.3	1.4	0.8	0.5	0.7	2.6	3.8	19.4	24.2	2001
2002(I)	2.9	1.3	1.4	0.5	0.7	2.5	5.0	24.0	26.3	2002

Fuentes: Banco Central del Ecuador, Información Estadística Mensual, Varios Números

Ministerio de Finanzas y Crédito Público, Propuesta Presupuestaria Junio 2002.

Elaboración Propia.

(I) Datos provisionales

(2) Los datos de Atención Infantil del periodo 1972-1998 han sido estimados para efectos del cálculo del Total SSB. No existe información estadística publicada hacia atrás para estos servicios; los datos presentados para este periodo son referenciales.

Servicios Sociales Básicos	Indicadores					
<b>a) Educación Básica</b>	<b>Pre - Primaria</b>		<b>Primaria</b>		<b>Ciclo básico</b>	
Tasa de matrícula al año 2000	64.00%		90.70%		56.70%	
Pública:	35.20%		74.30%		41.90%	
Privada:	28.80%		16.40%		14.70%	
Tasa de crecimiento promedio anual de la matrícula, 1990 - 2000	4.10%		-0.60%		0.80%	
Pública:	4.30%		-0.30%		0.80%	
Privada:	3.80%		-1.70%		0.80%	
Tasa de crecimiento promedio anual asumida, 2003 - 2010	4.10%		1.20%		3.60%	
Pública:	4.30%		1.50%		4.70%	
Privada:	3.80%		-0.20%		0.00%	
Tasa de crecimiento promedio anual asumida, 2011+ (1)	0.00%		0.00%		2.90%	
Pública:	0.00%		0.00%		2.90%	
Privada:	0.00%		0.00%		3.10%	
Tasa de matrícula proyectada:	<b>Pub.</b>	<b>Priv.</b>	<b>Pub.</b>	<b>Priv.</b>	<b>Pub.</b>	<b>Priv.</b>
2003	44,9%	31,0%	74,4%	16,8%	44,1%	14,7%
2004	47,1%	32,3%	75,5%	17,5%	46,4%	14,7%
2005	49,2%	33,6%	76,7%	17,5%	48,7%	14,7%
2006	51,4%	34,9%	77,9%	17,5%	51,1%	14,7%
2007	53,5%	36,1%	79,0%	17,5%	53,4%	14,7%
2008	55,7%	37,4%	80,2%	17,5%	55,7%	14,7%
2009	57,8%	38,7%	81,3%	17,5%	58,0%	14,7%
2010	60,0%	40,0%	82,5%	17,5%	60,3%	14,7%
2011	60,0%	40,00%	82,5%	17,5%	62,3%	15,2%
2012	60,0%	40,00%	82,5%	17,5%	64,3%	15,8%
2013	60,0%	40,00%	82,5%	17,5%	66,2%	16,3%
2014	60,0%	40,00%	82,5%	17,5%	68,2%	16,8%
2015	60,0%	40,00%	82,5%	17,5%	70,2%	17,3%
2016	60,0%	40,00%	82,5%	17,5%	72,1%	17,9%
2017	60,0%	40,00%	82,5%	17,5%	74,1%	18,4%
2018	60,0%	40,00%	82,5%	17,5%	76,1%	18,9%
2019	60,0%	40,00%	82,5%	17,5%	78,0%	19,5%
2020	60,0%	40,00%	82,5%	17,5%	80,0%	20,0%

Nota: (1) Para los niveles de instrucción Pre-primaria y Primaria, la cobertura universal se logra en 2010. Actualmente es obligatorio el primer año de básica, de ahí que obligatoriamente se cierra la brecha en este horizonte de tiempo. En adelante no hay meta adicional de cobertura, solo se mantiene constante la cobertura del 100%.

Servicios Sociales Básicos	Indicadores		
<b>a) Educación Básica</b>	<b>Pre - Primaria</b>	<b>Primaria</b>	<b>Ciclo básico</b>
Costo promedio por alumno al año 2000	US\$ 179.0	US\$ 179.0	US\$ 215.0
Tasa de crecimiento promedio anual asumida, 2003 - 2010	8.30%	8.30%	8.30%
Costo estimado por alumno al 2011	US\$ 416.5	US\$ 416.5	US\$ 478.6
Tasa de crecimiento promedio anual asumida, 2011+	5.00%	5.00%	5.00%
	US\$ 646.2	US\$ 646.2	US\$ 742.4
Tasa de analfabetismo al año 1990		11.70%	
Tasa de crecimiento promedio anual del alfabetismo, 1990 - 2000		1.60%	
Tasa de analfabetismo a 2002		9.40%	
Tasa de crecimiento promedio anual del alfabetismo asumida, 2003 - 2010		11.00%	
Tasa de analfabetismo al año 2010		1.10%	
Costo promedio por alumno de mejoramiento de la calidad para los tres niveles de instrucción:			
Costo promedio al año 2000		US\$ 9.0	
Tasa de crecimiento promedio anual asumida, 2003 - 2010, del mejoramiento de la calidad		7.90%	
Costo promedio por alumno de mejoramiento calidad: 2011		US\$ 18.4	
Tasa de crecimiento promedio anual asumida, 2011+ del mejoramiento de la calidad		0.10%	
Costo promedio por alumno de mejoramiento calidad al 2020		US\$ 18.4	
<b>b) Salud Básica</b>	<b>Atención Preventiva (1)</b>	<b>Atención Primaria De 1er. Nivel (1)</b>	<b>Atención Hospitalaria</b>
Cobertura de atención por niveles al año 2000	19.00%	35.00%	72.00%
Pública:	12.40%	17.90%	18.00%
Privada:	6.60%	17.10%	54.00%
Tasa de crecimiento promedio anual asumida, 2003 - 2010	23.70%	7.00%	4.20%
Pública:	23.70%	7.00%	13.70%
Privada:	23.70%	7.00%	1.00%
Tasa de crecimiento promedio anual asumida, 2011+ (1)	0.00%	5.20%	0.00%
Pública:	0.00%	5.20%	6.10%
Privada:	0.00%	5.20%	0.00%

Nota: (1) La meta de atención preventiva y de atención hospitalaria con cobertura universal se logra en el año 2010, por ello en adelante no hay meta adicional de cobertura. Se mantiene constante la meta.

## ANEXO

ECUADOR: Costeo de la Meta de Cobertura Universal  
de los Servicios Sociales Básicos, 2002-2020.  
Parámetros Utilizados en las Estimaciones.9  
(cont.)

Servicios Sociales Básicos	Indicadores					
	Atención Preventiva (%)		Atención Primaria		Atención Hospitalaria De 1er. Nivel (%)	
... Salud Básica						
<b>Cobertura proyectada:</b>	<b>Pub.</b>	<b>Priv.</b>	<b>Pub.</b>	<b>Priv.</b>	<b>Pub.</b>	<b>Priv.</b>
2003	18,9%	10,2%	19,4%	18,7%	18,0%	54,0%
2004	25,5%	13,7%	21,0%	20,2%	18,0%	54,0%
2005	32,1%	17,3%	22,6%	21,8%	18,0%	54,0%
2006	38,7%	20,8%	24,2%	23,3%	18,0%	54,0%
2007	45,3%	24,4%	25,8%	24,8%	18,0%	54,0%
2008	51,9%	27,9%	27,4%	26,4%	22,0%	53,5%
2009	58,4%	31,5%	29,0%	27,9%	26,0%	53,0%
2010	65,0%	35,0%	30,6%	29,4%	30,0%	52,5%
2011	65,00%	35,00%	32,60%	31,40%	38,0%	51,5%
2013	65,00%	35,00%	36,7%	35,30%	42,0%	51,0%
2015	65,00%	35,00%	40,8%	39,20%	46,0%	50,5%
2017	65,00%	35,00%	44,9%	43,10%	50,0%	50,0%
2018	65,00%	35,00%	46,9%	45,10%	54,0%	46,0%
2019	65,00%	35,00%	49,0%	47,10%	58,0%	42,0%
2020	65,00%	35,00%	51,0%	49,00%	62,0%	38,0%
Costo promedio por Atención al año 2000	US\$ 15.0		US\$ 30.0		US\$ 40.0	
Tasa de crecimiento promedio anual asumida, 2003 - 2010	8.30%		8.30%		8.30%	
Costo por Atención al año 2011	US\$ 33.2		US\$ 66.5		US\$ 88.6	
Tasa de crecimiento promedio anual asumida, 2011+	5.00%		5.00%		5.00%	
Costo estimado de Atención al año 2020	US\$ 51.6		US\$ 103.1		US\$ 137.5	
Costo promedio por Atención del mejoramiento de la calidad para los tres tipos de atención:						
Costo promedio al año 2000			US\$ 3.4			
Tasa de crecimiento promedio anual asumida, 2003 - 2010, del mejoramiento de la calidad			4.70%			
Costo por Atención estimado del mejoramiento de la calidad al año 2011			US\$ 5.9			
Tasa de crecimiento promedio anual asumida, 2011+ (del mejoramiento)			5.40%			
Costo promedio por Atención estimado del mejoramiento calidad al año 2020			US\$ 9.4			

Nota: (1) La meta de atención preventiva y de atención hospitalaria con cobertura universal se logra en el año 2010, por ello en adelante no hay meta adicional de cobertura. Se mantiene constante la meta

Servicios Sociales Básicos		Indicadores					
Atención Infantil		Programa ORI		Nuestros Niños		Colación Escolar	
Cobertura pública a 1998		4.20%				57.00%	
	Pública:	4.20%		(1)		57.00%	
	Privada (2):	0.00%				0.00%	
Tasa promedio anual del crecimiento de la cobertura pública, 1998 - 2000		-1.50%		0.00%		0.00%	
	Pública:	-1.50%		0.00%		0.00%	
	Privada (2):	0.00%		0.00%		0.00%	
Tasa de crecimiento pública promedio anual asumida, 2003 - 2010		33.40%		25.50%		4.90%	
	Pública:	33.40%		25.50%		4.90%	
	Privada (2):	0.00%		0.00%		0.00%	
Tasa de crecimiento promedio anual asumida, 2011+		7.80%		7.40%		1.80%	
	Pública:	7.80%		7.40%		1.80%	
	Privada (2):	0.00%		0.00%		0.00%	
Tasa de cobertura proyectada	Pub.	Priv. (2)	Pub.	Priv. (2)	Pub.	Priv. (2)	
2003	10,6%	0,00%	13,5%	0,00%	60,3%	0,00%	
2004	15,9%	0,00%	18,6%	0,00%	63,6%	0,00%	
2005	21,1%	0,00%	23,7%	0,00%	66,9%	0,00%	
2006	26,4%	0,00%	28,8%	0,00%	70,2%	0,00%	
2007	31,6%	0,00%	33,9%	0,00%	73,5%	0,00%	
2008	36,8%	0,00%	39,0%	0,00%	76,8%	0,00%	
2009	42,1%	0,00%	44,1%	0,00%	80,1%	0,00%	
2010	47,3%	0,00%	49,2%	0,00%	83,4%	0,00%	
2011	52,6%	0,00%	54,2%	0,00%	86,7%	0,00%	
2012	57,8%	0,00%	59,3%	0,00%	90,0%	0,00%	
2013	63,0%	0,00%	64,4%	0,00%	93,3%	0,00%	
2014	68,3%	0,00%	69,5%	0,00%	96,6%	0,00%	
2015	73,5%	0,00%	74,6%	0,00%	99,9%	0,00%	
2016	78,8%	0,00%	79,7%	0,00%	100,0%	0,00%	
2017	84,0%	0,00%	84,8%	0,00%	100,0%	0,00%	
2018	89,2%	0,00%	89,9%	0,00%	100,0%	0,00%	
2019	94,7%	0,00%	95,0%	0,00%	100,0%	0,00%	
2020	100,0%	0,00%	100,0%	0,00%	100,0%	0,00%	
Costo promedio por atención al año 2000	US\$ 139.0	US\$ 60.0	US\$ 16.1				
Tasa de crecimiento promedio anual asumida, 2003 - 2010		6.30%		5.60%		4.30%	
Costo estimado por niño: 2010 (promedio)	US\$ 225.6		US\$ 92.0		US\$ 20.9		
Tasa de crecimiento promedio anual asumida, 2011+		3.00%		1.00%		1.50%	
Costo estimado de atención al 2020	US\$ 303.2		US\$ 107.8		US\$ 23.1		

Nota: (1) El Programa Nuestros Niños inicia la entrega de servicios a partir del año 2001.

(2) No se consideró atención privada, por cuanto se toma en cuenta sólo la población pobre que es sujeto de política pública.

Variables Clave	Indicadores
Tasa de crecimiento promedio anual del PIB asumida, Período 2002 - 2010	3.40%
PIB en 2002 (en Millones de Dólares):	US\$ 20.473
PIB en 2010 (en Millones de Dólares):	US\$ 42.248
Tasa de crecimiento promedio anual del PIB asumida, Período 2011 - 2020	2%
PIB en 2011 (en Millones de Dólares):	US\$ 44.361
PIB en 2020 (en Millones de Dólares):	US\$ 68.818
Tasa de crecimiento promedio anual asumida de la inflación. Período 2002 - 2010	6.20%
Inflación en 2002:	10.00%
Inflación en 2010:	5.00%
Tasa de crecimiento promedio anual asumida de la inflación. Período 2011 - 2020	3%
Inflación en 2011:	3%
Inflación en 2020:	3%
Tasa de Crecimiento promedio anual de la Población asumida. Período 1974 - 1982	2.60%
Población en 1974:	6.710.462
Población en 1982:	8.138.974
Tasa de Crecimiento promedio anual de la Población asumida. Período 1982 - 1990	2.20%
Población en 1982:	8.138.974
Población en 1990:	9.697.979
Tasa de Crecimiento promedio anual de la Población asumida. Período 1990 - 2001	2.10%
Población en 1990:	9.697.979
Población en 2001:	12.156.608
Tasa de Crecimiento promedio anual de la Población asumida. Período 2001 - 2010	1.80%
Población en 2001:	12.156.608
Población en 2010:	14.376.534
Tasa de Crecimiento promedio anual de la Población asumida. Período 2011 - 2020	1.50%
Población en 2011:	14.625.248
Población en 2020:	16.846.294

Fuentes: Estadísticas Oficiales del BCE; MEC; MSP; INEC y documentos de trabajo citados en la bibliografía de este estudio.  
Elaboración Propia.

### 1. Metas Consideradas en la Estimación de las Brechas de Recursos para la Educación Básica

En la estimación de los costos adicionales necesarios para lograr la cobertura universal en la provisión de los servicios de educación básica se consideraron seis metas específicas:

- i. Aumento de la tasa neta de matriculación pre-primaria (al 100%).
- ii. Aumento de la tasa neta de matriculación primaria (al 100%).
- iii. Aumento de la tasa neta de matriculación ciclo básico (al 100%).
- iv. Erradicación del analfabetismo.
- v. Mejoramiento de la calidad de la educación en todos los niveles de enseñanza.
- vi. Otras metas asociadas al mejoramiento del sistema educativo, que hacen relación a costos necesarios para impulsar procesos de mejoramiento de la calidad, descentralización y autonomización de los establecimientos educativos.

El resumen de los resultados de dicha cuantificación se presentan en los Anexos #10-a a #10-f. Del resumen se desprenden las siguientes observaciones.

- > Para el año 2003, el costo total estimado de la entrega de los servicios de educación básica (dentro del marco de una estrategia, que tiene como meta la cobertura universal), asciende a 2,2% del PIB (515 millones de dólares) y los recursos públicos disponibles estimados (manteniendo la tendencia reciente) son del orden de 1,4% del PIB.
- > La distribución intra-sectorial del gasto estimado en *educación básica*<sup>25</sup> es la siguiente: 59% corresponde a los costos de la educación primaria; 20% absorberían los tres años de ciclo básico; 6% la pre-primaria; 2% corresponde a los costos de emprender un programa de alfabetización con miras a erradicar el analfabetismo; 5% a las acciones orientadas al mejoramiento de la calidad y el 8% restante constituyen costos de metas puntuales que el gobierno desee imprimir a su acción gubernamental, relacionadas con el mejoramiento y calidad del servicio (Ver Anexo #10-a).
- > La brecha de recursos para la educación básica en el año 2003, asciende al 36% de lo requerido (190 millones de dólares). En los años siguientes las brechas se amplían; en efecto, los costos son crecientes en virtud del objetivo de política incluido en las estimaciones de la universalización de los servicios (paulatinamente se van incrementando las coberturas de los servicios considerados).
- > Hacia el año 2020, el costo de entrega de estos servicios asciende al 3,5% del PIB, estimándose una brecha del 60%, si no se asignan nuevos y mayores recursos para la educación básica durante este período<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Alude únicamente al gasto en los 10 años de educación básica regular.

<sup>26</sup> Bajo el supuesto optimista de que el Estado mantiene constante la actual asignación como porcentaje del PIB.

El detalle de los costos y coberturas para cada una de las metas consideradas y su evolución durante el horizonte de tiempo requerido para la universalización se presenta en los Anexos #10-a a #10-f.

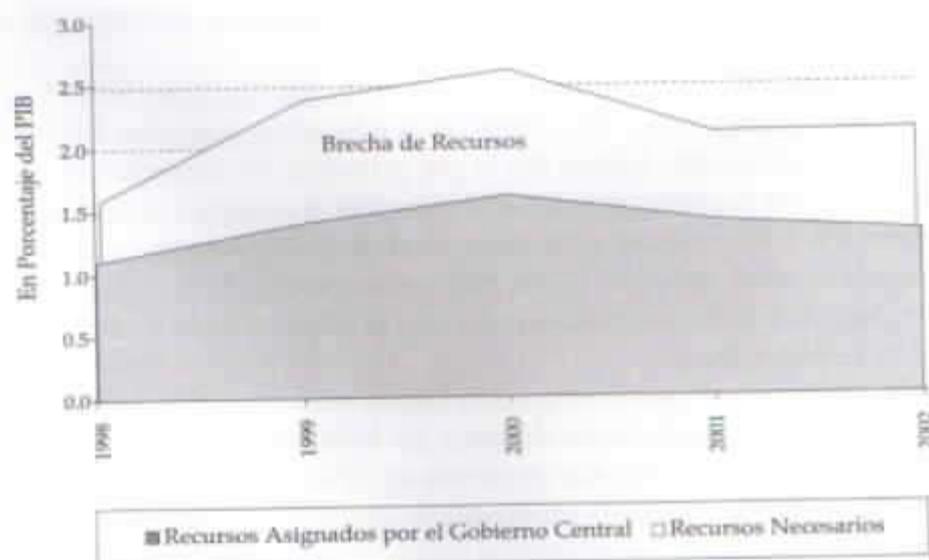
Como se puede observar en el Gráfico #A-1, la brecha actual de recursos para la educación básica es muy importante. Los recursos disponibles en 2002, cubren tan sólo un 60% de lo requerido para satisfacer la demanda actual de la educación básica; con el agravante de que los recursos que se invierten no son efectivos por los problemas de ineficiencia destacados en el Capítulo 3 de este estudio.

Teóricamente, habría que incrementar en un 40% el presupuesto actual para la educación básica si se desea alcanzar la meta de cobertura universal, lo cual luce difícil bajo el esquema tradicional de captación de recursos por la frágil sostenibilidad de la política fiscal. No obstante, la intención de este estudio es destacar la importancia de replantear las prioridades de gasto en el actual escenario presupuestario y macroeconómico.

Cabe recordar que el nivel actual de la brecha de recursos para la educación básica, es el resultado de brechas acumuladas históricamente. Como se observa en el Gráfico #A-1, ésta se ha ido acentuando en el tiempo, concomitantemente a la tendencia decreciente de las asignaciones y el incremento de la demanda.

Gráfico #A-1

### EDUCACIÓN BÁSICA: Brecha Histórica y Actual de Recursos Asignados, 1998 - 2002



Fuente: Cálculos del estudio con base a datos observados.

## 2. Brecha Estimada de Recursos Bajo una Meta de Cobertura Universal

Del Gráfico #A-2 se desprende la creciente demanda de recursos que involucran las metas de cobertura universal de los servicios de educación básica, en virtud de la brecha históricamente acumulada, por un lado, y, por otro, por las características demográficas de la población que demanda este tipo de servicios. Durante el período, anualmente sería necesario asignar adicionalmente a lo presupuestado, entre un 0.8% del PIB (en 2003) y un 2.1% (en el año 2020); durante el período, paulatinamente se van incrementando las necesidades de recursos, hasta registrarse en el 2020 una brecha del 60%.

De no emprenderse en una estrategia incluyente con una visión de largo plazo, donde las metas estén claramente definidas para cada uno de los niveles de instrucción y sus indicadores, los problemas de financiamiento para la educación básica se irán acentuando. En efecto, como se observa en el Gráfico #A-2, para el año 2020 la brecha de recursos asciende a un 2.1% del PIB (aún bajo la hipótesis optimista de que el gobierno no disminuya el actual nivel de asignación para la educación básica en términos del PIB).

Gráfico #A-2

### EDUCACIÓN BÁSICA: Brecha Estimada de Recursos, 1998 - 2020



Fuente: Estimaciones del estudio con base a las tendencias histórica y reciente.

Lo anterior ilustra la tendencia creciente de la actual brecha de recursos para la educación básica, si no se introducen correctivos al actual sistema de financiamiento y entrega de los servicios educativos básicos. En efecto, por el lado de los costos, las necesidades son crecientes, mientras que por el lado de la presupuestación de los recursos (como se vio en el Capítulo III de este estudio), éstos sistemáticamente han reducido su participación en el total del gasto público (excepto años muy puntuales en que ocurre lo contrario). La cuantificación referida revela la urgencia de emprender un proceso de movilización de recursos adicionales y / o emprender en una estrategia de reasignación de gasto para revertir la tendencia en los indicadores educativos básicos de la población ecuatoriana.

### 3. Metas Propuestas

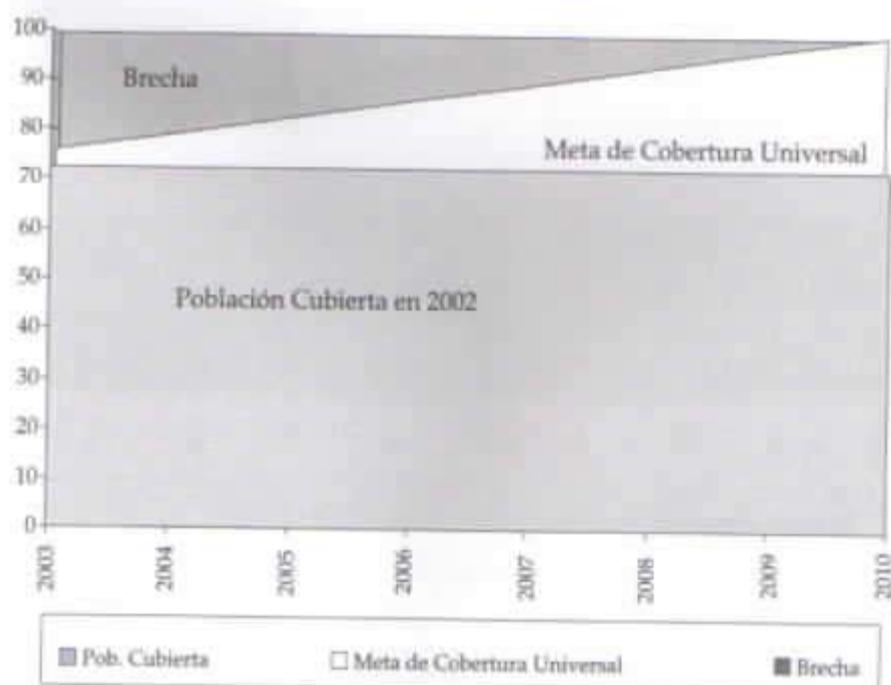
La brecha actual de recursos para lograr las metas de educación básica contempladas en la estimación es del orden del 40% del total requerido; el desafío inmediato es, por tanto, proponer una estrategia para movilizar estos recursos y proveer los servicios requeridos con calidad.

El cambio que se produciría en las tendencias de los indicadores básicos, de emprenderse el proceso de universalización propuesto, se ilustra en los gráficos siguientes:

#### a) Para la Pre-Primaria:

Gráfico #A-3

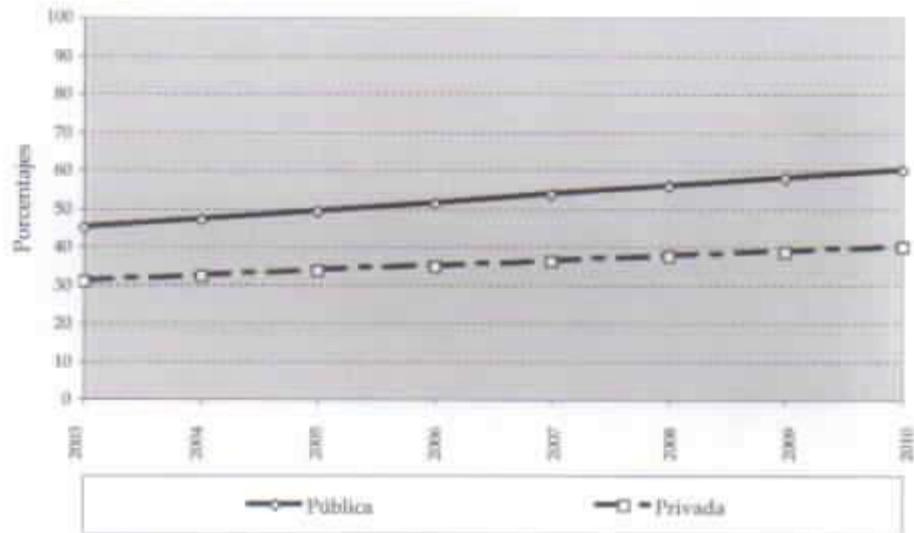
#### Pre-Primaria: Serie 2003 - 2010



Fuente: Estimaciones del estudio con base a las tendencias histórica y reciente.

Gráfico #A-4

Pre - Primaria: Serie 2003 - 2010

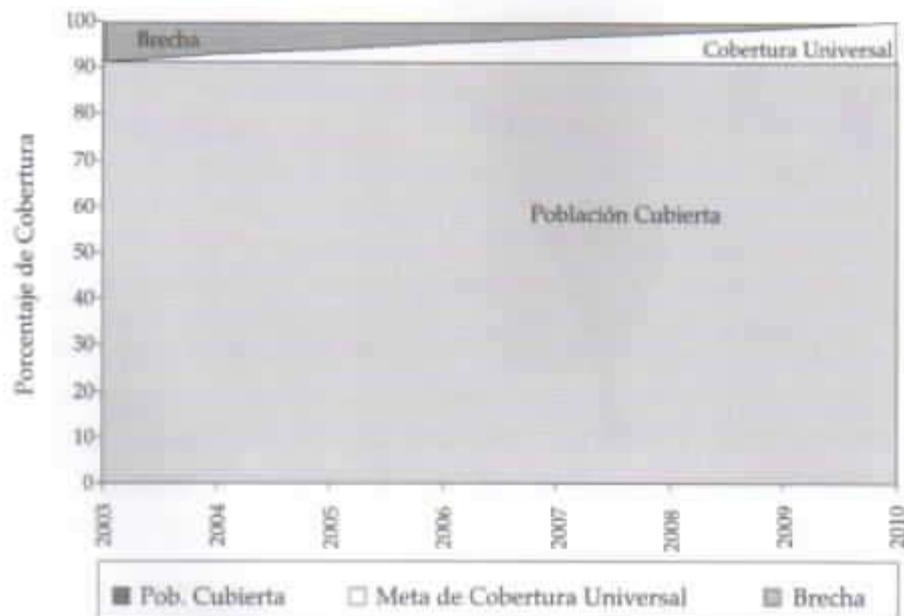


Fuente: Estimaciones del estudio con base a las tendencias histórica y reciente.

b) Para la Primaria:

Gráfico #A-5

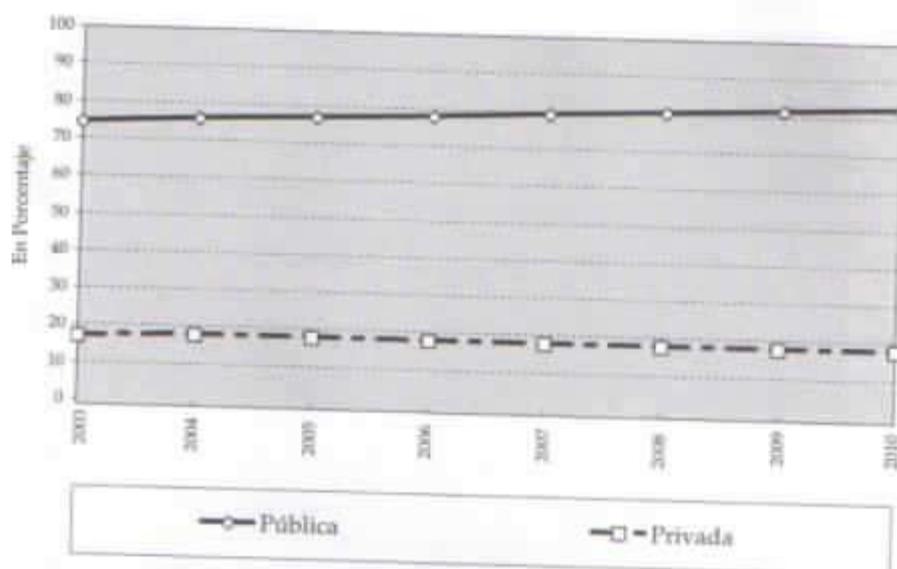
Primaria: Serie 2003 - 2010



Fuente: Estimaciones del estudio con base a las tendencias histórica y reciente.

Gráfico #A-6

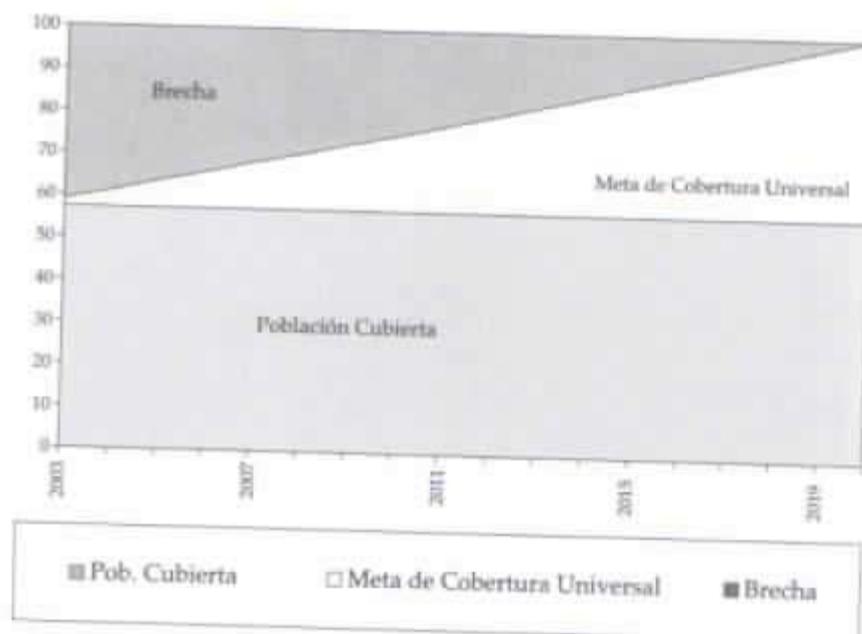
Primaria: Serie 2003 - 2010



c) Para el Ciclo Básico:

Gráfico #A-7

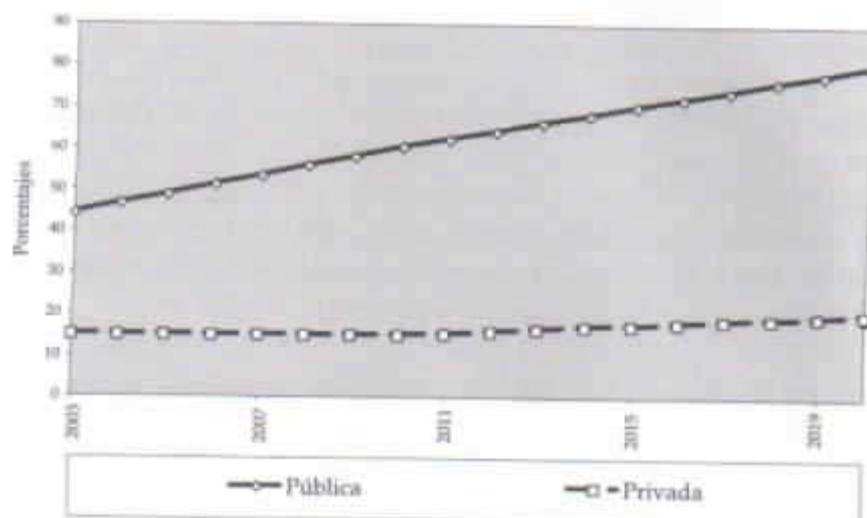
Ciclo Básico: Serie 2003 - 2020



Fuente: Estimaciones del estudio con base a las tendencias histórica y reciente

Gráfico #A-8

## Ciclo Básico: Serie 2003 - 2020

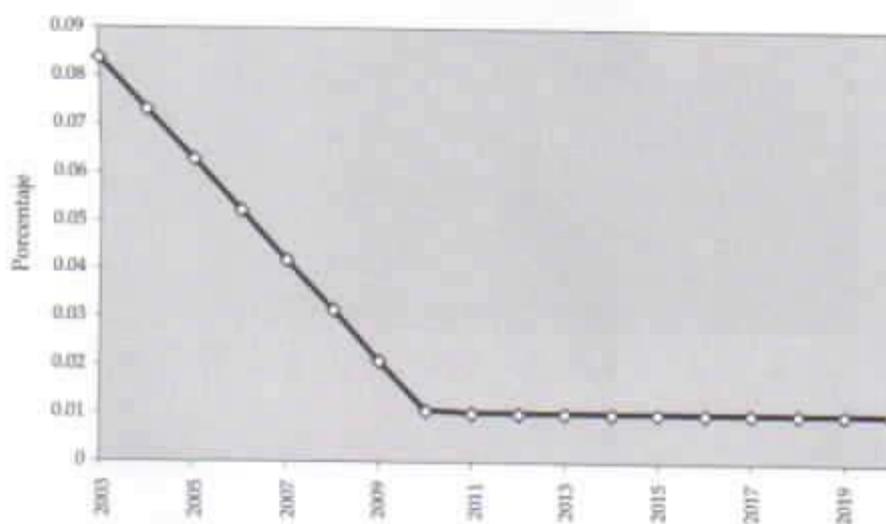


Fuente: Estimaciones del estudio con base a tendencia histórica y reciente

## d) Para el Analfabetismo:

Gráfico #A-9

## Analfabetismo: Serie 2003 - 2020



Fuente: Estimaciones del estudio con base a las tendencias histórica y reciente.

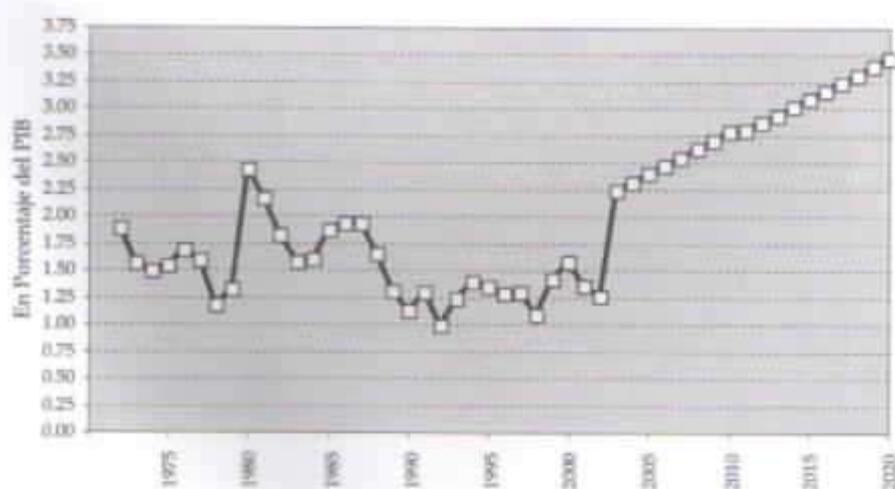
Para lograr los cambios ilustrados en los Gráficos #A-3 a #A-9, se sugiere incursionar en un proceso gradual de incremento de recursos para disminuir las brechas en términos presupuestarios, a partir de la movilización de nuevos recursos, bajo mecanismos de captación de recursos que diversifiquen sus fuentes y atenúen la dependencia fiscal.

En el presente estudio, se ha estimado un horizonte de 18 años, para lograr todas las metas de universalización de los servicios de educación básica; resaltándose, sin embargo, que hay metas que se logran en el transcurso del período. Así, la meta de cobertura universal para la alfabetización, el nivel Pre-Primario y Primaria se alcanzaría en 2010; sólo la meta de Ciclo Básico se lograría en 2020, en virtud de la magnitud de la brecha actual (44% de la población demandante).

En términos de calidad y resultados esperados, también se han establecido metas de corto plazo dentro de las estimaciones (ver el Cuadro #8 del Capítulo IV). Las metas son anuales y, en la práctica, éstas deberían ser objeto de seguimiento mediante la implementación de un sistema de evaluación de la calidad de la educación.

De obtenerse el financiamiento necesario, la tendencia futura de las asignaciones tendría el comportamiento que se ilustra en el Gráfico #A-10, en el que se da cuenta de la reversión de la tendencia en términos presupuestarios.

Gráfico #A-10  
ECUADOR: Evolución Necesaria del Gasto del Gobierno Central  
en Educación Básica, 1972 - 2020



Fuente: Estimaciones del estudio con base a las tendencias histórica y reciente.

Las prioridades fiscales para la educación, que se derivan del volumen de recursos estimados en el gráfico anterior se detallan a continuación:

Cuadro #A-1

**ECUADOR: Prioridad Fiscal Requerida para la Educación Básica (1)**  
**En Porcentaje del Gasto Total del SPNF (2)**

Años	Gasto del Gobierno Central en Educación Requerido	Gasto del Gobierno Central en Resto Educación	Gasto del Gobierno Central En Educación (Básica+Resto)	Años
2000	8,8	8,1	17,0	2000
2001	7,9	7,3	15,2	2001
2002	7,5	6,9	14,4	2002
2003	8,4	7,6	16,0	2003
2004	8,9	7,9	16,8	2004
2005	9,4	8,1	17,6	2005
2006	9,9	8,4	18,3	2006
2007	10,3	8,6	18,9	2007
2008	10,8	8,8	19,6	2008
2009	11,2	9,0	20,2	2009
2010	11,6	9,1	20,8	2010

Fuentes: Cálculos de este estudio. Banco Central del Ecuador. Información Estadística Mensual. Varios Números.

(1) Ver el Anexo #3-a de este estudio para la proyección del gasto del SPNF.

Como se observa en el cuadro anterior, en 2002, el 7,5% de los gastos totales del SPNF se destinan a la educación básica (al total del sector educativo, 14,4%); la meta en términos de prioridad fiscal para la educación básica es llegar al 11,6% del gasto total en 2010 (20,8% al total del sector educativo). Para 2020, se ha estimado una prioridad de alrededor del 15% del gasto total del Gobierno Central, para la educación básica (24% al total del sector educación)<sup>27</sup>. Los cálculos realizados en este estudio sirven de sustento para sugerir que se replantee la meta del gasto en educación por metas y niveles factibles de consecución, como puede ser la meta de cobertura universal de la educación básica.

Cabe insistir en que el cálculo de los nuevos recursos que se demandarían para la educación básica, asume de manera implícita un cambio en la modalidad de entrega de los servicios, toda vez que hay que resaltar que el problema de la educación en el País, no sólo es de insuficiencia de recursos sino, sobre todo, de la forma en que se entregan estos servicios.

<sup>27</sup> Se recuerda que las prioridades anotadas, sólo constituyen referentes ilustrativos de la tendencia esperada de las prioridades fiscales para la educación. En efecto, las proyecciones del Gasto Público Total para un horizonte de largo plazo como el contemplado (18 años), en una economía tan volátil como la ecuatoriana, pueden no coincidir con el gasto observado. Las proyecciones del Gasto Público del SPNF basadas en 2009 provienen del Anexo #3-a de este estudio.

En Miles de Dólares.

Años	En Miles de Dólares			En Porcentaje del PIB			Años
	Costo Total de la Cobertura Propuesta para E.B.	Recursos Disponibles por el Estado para E.B.	Brecha de Recursos Estimada Sin Intervención	Costo Total de la Cobertura Propuesta para la E.B.	Recursos Disponibles Según Tendencia Histórica para E.B.	Brecha de Recursos Estimada sin Movilización de Recursos	
1998	310,732	214,294	96,438	1.6	1.1	0.5	1998
1999	329,221	195,858	133,363	2.4	1.4	1.0	1999
2000	357,095	214,772	142,323	2.6	1.6	1.0	2000
2001	379,292	244,228	135,064	2.1	1.4	0.8	2001
<b>2002</b>	<b>433,613</b>	<b>258,382</b>	<b>175,231</b>	<b>2.1</b>	<b>1.3</b>	<b>0.9</b>	<b>2002</b>
2003	515,761	325,635	190,126	2.2	1.4	0.8	2003
2004	593,195	360,027	233,168	2.3	1.4	0.9	2004
2005	675,493	400,800	274,693	2.4	1.4	1.0	2005
2006	761,469	421,770	339,699	2.5	1.4	1.1	2006
2007	849,703	458,003	391,700	2.5	1.4	1.2	2007
2008	947,364	504,694	442,671	2.6	1.4	1.2	2008
2009	1,055,388	552,719	502,669	2.7	1.4	1.3	2009
<b>2010</b>	<b>1,174,797</b>	<b>601,082</b>	<b>573,715</b>	<b>2.8</b>	<b>1.4</b>	<b>1.4</b>	<b>2010</b>
2011	1,238,826	621,055	617,771	2.8	1.4	1.4	2011
2012	1,334,361	652,108	682,253	2.9	1.4	1.5	2012
2013	1,436,734	684,714	752,020	2.9	1.4	1.5	2013
2014	1,546,391	718,949	827,441	3.0	1.4	1.6	2014
2015	1,663,807	754,897	908,910	3.1	1.4	1.7	2015
2016	1,789,484	792,642	996,843	3.2	1.4	1.8	2016
2017	1,923,953	832,274	1,091,679	3.2	1.4	1.8	2017
2018	2,067,775	873,887	1,193,887	3.3	1.4	1.9	2018
2019	2,221,761	917,582	1,304,179	3.4	1.4	2.0	2019
<b>2020</b>	<b>2,386,587</b>	<b>963,461</b>	<b>1,423,126</b>	<b>3.5</b>	<b>1.4</b>	<b>2.1</b>	<b>2020</b>

Fuentes: Anexos #10-b a #10-f de este estudio. Elaboración Propia.

(1) Las asignaciones para la educación básica comprenden el financiamiento fiscal para los 10 años de básica; esto es: primer año de básica (pre-primaria), primaria completa y tres años de enseñanza media (ciclo básico).

(2) Los recursos futuros disponibles se estimaron bajo el supuesto de que el Sector Público mantiene el nivel actual de aporte fiscal en porcentaje del PIB para la Educación Básica.

(3) Suponiendo que la situación futura se mantiene como hasta 2002.

ECUADOR: Estimación de la Brecha de Recursos para Lograr la Meta de Cobertura Universal de la Provisión de Educación Básica, 1998-2020. (1)

En Miles de Dólares.

10(b)

Años	Costo Anual de la Meta de Primaria (2)	Costo Anual de la Meta de Primaria (3)	Costo Anual de la Meta de Ciclo Básico (4)	Costo Anual de la Meta de Alfabetización (5)	Subtotal Enseñanza Básica Regular (6=2+3+4)	Costo Anual de Programas para Mejorar la Calidad (7)	Costo Anual de Otras Metas (8)	Costo Total Anual Educación En milles de Dólares	Años
1998	12,301	190,965	66,936	-	270,202	13,510	27,020	310,732	1998
1999	14,310	201,061	70,908	-	286,279	14,314	28,628	329,221	1999
2000	17,265	220,239	73,013	-	310,517	15,526	31,052	357,095	2000
2001	21,330	232,205	76,284	-	329,819	16,491	32,982	379,292	2001
2002	26,613	265,375	85,068	-	377,055	18,853	37,706	433,613	2002
2003	31,988	305,079	101,591	9,830	448,488	22,424	44,849	515,761	2003
2004	37,510	347,411	119,877	11,024	515,822	25,791	51,582	593,195	2004
2005	43,494	391,851	139,793	12,247	587,385	29,369	58,739	675,493	2005
2006	49,867	437,691	161,111	13,478	662,147	33,107	66,215	761,469	2006
2007	56,536	484,116	183,530	14,690	738,872	36,944	73,887	849,703	2007
2008	63,981	535,192	208,615	16,007	823,795	41,190	82,380	947,364	2008
2009	72,285	591,358	236,649	17,436	917,729	45,886	91,773	1,055,388	2009
2010	81,537	653,092	267,945	18,988	1,021,563	51,078	102,156	1,174,797	2010
2011	84,071	697,610	295,559	-	1,077,240	53,862	107,724	1,238,826	2011
2012	89,776	744,943	325,596	-	1,160,314	58,016	116,031	1,334,361	2012
2013	95,839	795,253	358,242	-	1,249,334	62,467	124,933	1,436,734	2013
2014	102,281	848,710	393,697	-	1,344,688	67,234	134,469	1,546,391	2014
2015	109,124	905,493	432,172	-	1,446,789	72,339	144,679	1,663,807	2015
2016	116,391	965,789	473,893	-	1,556,073	77,804	155,607	1,789,484	2016
2017	124,104	1,029,797	519,101	-	1,673,003	83,650	167,300	1,923,953	2017
2018	132,290	1,097,723	568,052	-	1,798,065	89,903	179,807	2,067,775	2018
2019	140,988	1,169,898	621,080	-	1,931,966	96,598	193,197	2,221,761	2019
2020	150,229	1,246,573	678,491	-	2,075,293	103,765	207,529	2,386,587	2020

Fuentes: INEC, VI Censo de Población y Vivienda, Quito, 2001.

BID, 1996. Progreso Económico y Social de América Latina, Pág. 346. MEC; Boletín Estadístico, Datos de Inicio, Año Lectivo 1993-1994, SINEC, Quito, 1995.

MEC; Estadísticas Básicas de Costos en Educación, Estimaciones provisionales, Quito, Abril 2002. SINEC, Sistema Nacional de Estadísticas Educativas, Boletín Electrónico, Datos Año Lectivo 1999-2000, Quito, 2001.

WORLD BANK, Report No. 1689-EC, Ecuador Is Society Getting What It Needs From Public Spending on Education?, 1997.

Elaboración Propia.

(1) Implica cobertura universal en pre-primaria, extender la cobertura de enseñanza primaria al 100%, la enseñanza media básica al 100% de la población demandante y la meta de alfabetización al 99% de la población en edad.

(2) La meta de pre-primaria es del 100% puesto que actualmente es obligatorio el 1er. Año de básica.

(3), (4) y (5) El detalle porcentualizado de la cuantificación de las metas de pre, primaria, secundaria y alfabetización se representan en los Anexos #10-e a #10-f de este estudio.

(7) y (8) El detalle metodológico de los cálculos se presenta en el Anexo #7 de este estudio.

ECUADOR: Estimación del Costo de la Meta  
de Cobertura Universal de Educación Pre-Primaria, 1998-2020.

En Miles de Dólares.

10(c)

Años	Proyección Población en Edad Primaria (1)	Población Cubierta Tendencia Histórica (2 = 2a+2b)	Población Cubierta por los S. Públicos (2a)	Población Cubierta por los S. Privados (2b)	Población Sin Cobertura Primaria (3 = 1-2)	Cobertura Meta		Meta Adicional Acumulada Serv. Público (5)	Evolución de Cobertura Pública para Próximos Años (6)		Costo Total Anual En miles de Dólares (7)
						% Cobertura S. Público (4a)	% Cobertura S. Privado (4b)		Cobertura Pública para Próximos Años (6)	Costo Total Anual En miles de Dólares (7)	
1998	1,636,163	1,521,632	1,232,031	289,601	114,531	75.3	17.7	-	1,232,031	190,965	1998
1999	1,669,555	1,527,642	1,248,827	278,816	141,912	74.8	16.7	-	1,248,827	201,061	1999
2000	1,655,973	1,501,968	1,230,388	271,580	154,006	74.3	16.4	-	1,230,388	220,239	2000
2001	1,687,337	1,523,665	1,235,131	288,535	163,672	73.2	17.1	-	1,235,131	232,205	2001
<b>2002</b>	<b>1,721,759</b>	<b>1,566,801</b>	<b>1,260,327</b>	<b>306,473</b>	<b>154,958</b>	<b>73.2</b>	<b>17.8</b>	20,406	<b>1,260,327</b>	<b>265,375</b>	<b>2002</b>
2003	1,755,333	1,579,800	1,284,904	294,896	175,533	74.4	16.8	20,406	1,305,310	305,079	2003
2004	1,789,211	1,610,290	1,297,178	313,112	178,921	75.5	17.5	54,124	1,351,302	347,411	2004
2005	1,823,385	1,641,047	1,321,954	319,092	182,339	76.7	17.5	76,354	1,398,308	391,851	2005
2006	1,857,665	1,671,898	1,346,807	325,091	185,766	77.9	17.5	99,385	1,446,192	437,691	2006
2007	1,892,031	1,702,828	1,371,723	331,106	189,203	79.0	17.5	123,219	1,494,941	484,116	2007
2008	1,926,466	1,733,820	1,396,688	337,132	192,647	80.2	17.5	147,856	1,544,544	535,192	2008
2009	1,960,950	1,764,855	1,421,689	343,166	196,095	81.3	17.5	173,299	1,594,988	591,358	2009
<b>2010</b>	<b>1,995,463</b>	<b>1,795,917</b>	<b>1,446,711</b>	<b>349,206</b>	<b>199,546</b>	<b>82.5</b>	<b>17.5</b>	<b>199,546</b>	<b>1,646,257</b>	<b>653,092</b>	<b>2010</b>

Fuentes: INEC, VI Censo de Población y Vivienda, Quito, 2001.

MEC; Unidad Técnica MEC/BIRE-EB/PRODEC; Dirección Nacional de Planeamiento de la Educación, Boletín Estadístico, datos inicio año lectivo 2000-2001, SINEC, Quito, 2002

MEC; Unidad Técnica MEC/BIRE-EB/PRODEC; Dirección Nacional de Planeamiento de la Educación, Boletín Estadístico, datos inicio año lectivo 1993-1994, SINEC, Quito, 1995.

MEC; Dirección Nacional de Planeamiento de la Educación; División de la formulación y Evaluación Presupuestaria; Estadísticas Básicas de Costos en Educación, Estimaciones

provisionales, Quito, Abril 2002.

SINEC, Sistema Nacional de Estadísticas Educativas, Boletín Electrónico, Datos Año Lectivo 1999-2000, Quito, 2001.

WORLD BANK, Report No. 1689-EC, Ecuador Is Society Getting What It Needs From Public Spending on Education?, 1997.

Elaboración Propia.

(1) Proyecciones de población en edad primaria, tomando en cuenta evolución de la matrícula del SINEC, la estructura de la proyección INEC y los datos del Censo 2001.

(2) La población total cubierta es la registrada hasta el 2001 y estimada desde el 2002 con base en las tasas de cambio registradas en los últimos 30 años.

(2a) y (2b) Hasta el año 2001 es la registrada, a partir de 2002 ha sido estimada con base a la tendencia histórica registrada en los últimos 10 años.

(3) Población sin cobertura = población total que demanda el servicio - Población cubierta según ritmo de cambio de la tendencia histórica registrada (1 - 2).

(4) La meta de matrícula en este nivel es detener la tendencia de disminución de la cobertura y pasar de 91% a 95%; se ha establecido en 95% por cuanto es el nivel alcanzado en los países de más alto nivel de desarrollo en América Latina. La meta fijada se ha distribuido en un horizonte de 9 años.

(4a) El porcentaje de atención de los servicios públicos a futuro, se ha estimado partiendo del supuesto que el S. Público incrementa la cobertura a un ritmo del 3% promedio anual.

(4b) El porcentaje de atención de los servicios privados a futuro, se ha estimado partiendo del supuesto que mantiene la participación registrada en la última década.

(5) La meta de atención de servicios públicos a futuro, implica fundamentalmente detener el proceso de reducción de la cobertura, más un esfuerzo adicional poqueño.

(6) Evolución de cobertura de enseñanza primaria, bajo el supuesto de atender la meta anual establecida en la columna 5.

(7) El costo anual por alumno hasta el año 2000 ha sido tomado de varios estudios (BM, STFS, UNICEF); a partir de 2002, ha sido estimado tomando en cuenta los cambios registrados en los costos, en la última década, y asumiendo una inflación del 5% en 2010.

**ANEXO ECUADOR: Estimación del Costo de la Meta de Cobertura Universal de la Provisión de Educación Primaria, 1998-2020.**  
En Miles de Dólares.

10(d)

Años	Proyección	Población	Población	Población	Población	Cobertura Meta		Meta de	Evolución de	Costo Total	Años
	Población	Cubierta	Cubierta	Cubierta	Sin	Propuesta (H)		Acumulada	Cobertura	Annual	
	de Ciclo	Tendencia	por los	por los	Cobertura	% Cobertura	% Cobertura	Adicional	Pública para	En Miles	
Básico	Histórica	S.Públicos	S.Privados	Ciclo básico	S. Público	S. Privado	Servi. Púbil.	Próximos Años	de Dólares		
(1)	(2= 2a+2b)	(2a)	(2b)	(3= 1-2)	(4a)	(4b)	(5)	(6)	(7)		
1998	800,919	454,545	336,363	118,182	346,374	42.0	14.8	-	336,363	66,936	1998
1999	805,589	456,295	337,658	118,637	349,295	41.9	14.7	-	337,658	70,908	1999
2000	810,116	458,912	339,595	119,317	351,204	41.9	14.7	-	339,595	73,013	2000
2001	824,218	477,253	353,167	124,086	346,965	42.8	15.1	-	353,167	76,284	2001
2002	841,032	475,183	351,636	123,548	365,849	41.8	14.7	-	351,636	85,068	2002
2003	857,432	484,449	358,492	125,957	372,983	44.1	14.7	19,828	378,321	101,591	2003
2004	873,981	493,799	365,411	128,388	380,182	46.4	14.7	40,422	405,833	119,877	2004
2005	890,674	503,231	372,391	130,840	387,443	48.7	14.7	61,790	434,181	139,793	2005
2006	907,418	512,691	379,392	133,300	394,727	51.1	14.7	83,936	463,328	161,111	2006
2007	924,206	522,176	386,410	135,766	402,029	53.4	14.7	106,861	493,272	183,530	2007
2008	941,026	531,680	393,443	138,237	409,346	55.7	14.7	130,567	524,010	208,615	2008
2009	957,870	541,197	400,486	140,711	416,674	58.0	14.7	155,055	555,541	236,649	2009
2010	974,729	550,722	407,534	143,188	424,007	60.3	14.7	180,325	587,899	267,945	2010
2011	991,592	560,249	414,585	145,665	431,342	62.3	15.2	208,234	617,563	295,559	2011
2012	1,008,449	569,774	421,632	148,141	438,675	64.3	15.8	236,985	647,928	325,596	2012
2013	1,025,290	579,289	428,674	150,615	446,001	66.2	16.3	266,575	678,947	358,242	2013
2014	1,042,105	588,789	435,704	153,085	453,316	68.2	16.8	297,000	710,611	393,697	2014
2015	1,058,883	598,269	442,719	155,550	460,614	70.2	17.3	328,254	742,912	432,172	2015
2016	1,075,613	607,721	449,714	158,008	467,892	72.1	17.9	360,330	775,840	473,893	2016
2017	1,092,285	617,141	456,684	160,457	475,144	74.1	18.4	393,223	809,383	519,101	2017
2018	1,108,888	626,522	463,626	162,896	482,366	76.1	18.9	426,922	843,531	568,052	2018
2019	1,125,521	635,919	470,580	165,339	489,602	78.0	19.5	461,464	878,357	621,080	2019
2020	1,142,179	645,331	477,545	167,786	496,848	80.0	20.0	496,848	913,657	678,491	2020

Fuentes: INEC, VI Censo de Población y Vivienda, Quito, 2001.

MEC; Unidad Técnica MEC/BIRF-EB/PRODEC; Boletín Estadístico, datos inicio año lectivo 2000-2001, SINEC, Quito, 2002.

MEC; Unidad Técnica MEC/BIRF-EB/PRODEC; Boletín Estadístico, datos inicio año lectivo 1993-1994, SINEC, Quito, 1995.

MEC; División de la formulación y Evaluación Presupuestaria; Estadísticas Básicas de Costos en Educación, Estimaciones provisionales, Quito, Abril 2002

SINEC, Sistema Nacional de Estadísticas Educativas, Boletín Electrónico, Datos Año Lectivo 1999-2000, Quito, 2001.

World Bank, Report No. 1689-EC, Ecuador Is Society Getting What It Needs From Public Spending on Education?, 1997.

Elaboración Propia.

(1) Proyecciones de población en edad primaria, tomando en cuenta los totales del último Censo de Población, 2001, evolución de la matrícula del SINEC y la estructura de la proyección INEC

(2) La población total cubierta es la registrada hasta el 2001 y estimada desde 2002 con base en las tasas de cambio registradas en los últimos 30 años.

(2a) y (2b) Hasta el año 2001 es la registrada, a partir de 2002 ha sido estimada con base en la tendencia histórica registrada en los últimos 10 años.

(3) Población sin cobertura = población total que demanda el servicio - Población cubierta según ritmo de cambio de la tendencia histórica registrada (1 - 2).

(4) La meta de matrícula en este nivel es alcanzar la cobertura promedio registrada en los países de América Latina establecida en un 75%.

(4a) El porcentaje de atención de los servicios públicos a futuro, se ha estimado partiendo del supuesto que el S. Público detiene el proceso de disminución de la cobertura y la amplía gradualmente; ésto, por cuanto este grupo no tiene acceso a los servicios privados por pérdida de capacidad adquisitiva y porque cada vez son más onerosos para la gran mayoría.

(4b) El porcentaje de atención de los servicios privados a futuro, se ha estimado partiendo del supuesto que mantiene la participación registrada en la última década

(5) La meta de atención de servicios públicos a futuro, implica fundamentalmente detener el proceso de reducción de la cobertura, más un esfuerzo adicional pequeño.

(6) Evolución de cobertura de enseñanza primaria, bajo el supuesto de atender la meta anual establecida en la columna 5.

(7) El costo anual por alumno hasta el año 2000 ha sido tomado de varios estudios (BM, STPS, UNICEF); a partir del 2002, ha sido estimado tomando en cuenta los cambios registrados en los costos, en la última década y asumiendo una inflación del 5% al 2010.

En Miles de Dólares.

Año	Población de Referencia (1)	Meta de Analfabetismo (% de la Población) (2)	Población Analfabeta	Población a Alfabetizar Anualmente Según Meta	Costo Total Anual en Miles de Dólares (3)	Año
1998	7,437,106	10.0	743,711	-	-	1998
1999	7,600,559	9.9	752,455	-	-	1999
2000	7,827,154	9.7	757,277	-	-	2000
2001	7,991,754	9.7	775,200	-	-	2001
<b>2002</b>	<b>8,156,572</b>	<b>9.4</b>	<b>766,718</b>	-	-	<b>2002</b>
2003	8,316,605	8.4	694,935	86,825	9,830	2003
2004	8,478,256	7.3	619,930	88,513	11,024	2004
2005	8,641,498	6.3	541,649	90,217	12,247	2005
2006	8,805,290	5.2	459,988	91,927	13,478	2006
2007	8,969,543	4.2	374,927	93,642	14,690	2007
2008	9,134,167	3.1	286,447	95,361	16,007	2008
2009	9,299,071	2.1	194,537	97,082	17,436	2009
<b>2010</b>	<b>9,464,162</b>	<b>1.0</b>	<b>99,184</b>	<b>98,806</b>	<b>18,988</b>	<b>2010</b>

Fuentes: INEC, VI Censo de Población y Vivienda, Quito, 2001.

Ecuador, 2000.

MEC; Unidad Técnica MEC/BIRF-EB/PRODEC; Boletín Estadístico, Datos de Inicio.

MEC; Estadísticas Básicas de Costos en Educación, Estimaciones provisionales, Quito, Abril 2002

SINEC, Sistema Nacional de Estadísticas Educativas, Boletín Electrónico, Datos Año Lectivo 1999-2000, Quito, 2001.

World Bank, Report No. 1689-EC, Ecuador Is Society Getting What It Needs From Public Spending on Education?, 1997.

Elaboración Propia.

(1) La población de referencia comprende la población entre 15 años y más, según las proyecciones realizadas en este estudio con datos del VI Censo de Población.

(2) La meta es reducir el analfabetismo del 9,4% al 1% (implica una meta de alfabetismo del 99%).

(3) El costo anual para alfabetizar una persona ha sido tomado del estudio de la STFS, 1997.

Fig. A.10: Estimación del Costo de la Meta de Cobertura Universal de la Provisión de Educación de Ciclo Básico, 1998-2010.  
En Miles de Dólares.

Años	Proyección Población en Edad Pre-Primaria (1)	Población Cubierta Tendencia Histórica (2 = 2a+2b)	Población Cubierta por los S.Públicos (2a)	Población Cubierta por los S.Privados (2b)	Población Sin Cobertura Pre - Primaria (3 = 1-2)	Cobertura Meta Propuesta (4)		Meta de Pre - Primaria Adicional Servi. Públ. (5)	Evolución de Cobertura Pública para Próximos Años (6)	Costo Total Anual En miles de Dólares (7)
						% Cobertura S. Público (4a)	% Cobertura S. Privado (4b)			
1998	274,601	159,268	79,360	79,909	115,332	28.9	29.1	-	79,360	12,301
1999	280,205	170,925	88,881	82,044	109,280	31.7	29.3	-	88,881	14,310
2000	274,010	175,366	96,452	78,915	98,644	35.2	28.8	-	96,452	17,265
2001	279,602	192,925	113,459	79,466	86,677	40.6	28.4	-	113,459	21,330
2002	285,306	206,688	121,931	84,758	78,618	42.7	29.7	4,460	126,391	26,613
2003	290,869	220,738	130,585	90,153	70,132	44.9	31.0	6,277	136,862	31,988
2004	296,483	235,210	139,503	95,707	61,273	47.1	32.3	6,398	145,901	37,510
2005	302,146	250,110	148,688	101,422	52,036	49.2	33.6	6,520	155,208	43,494
2006	307,826	265,415	158,125	107,289	42,412	51.4	34.9	6,643	164,768	49,867
2007	313,521	281,124	167,816	113,308	32,397	53.5	36.1	6,765	174,582	56,536
2008	319,227	297,236	177,759	119,477	21,991	55.7	37.4	6,889	184,648	63,981
2009	324,941	313,749	187,953	125,796	11,192	57.8	38.7	7,012	194,965	72,285
2010	330,660	330,660	198,396	132,264	-	60.0	40.0	7,135	205,531	81,537

Fuentes: INEC, VI Censo de Población y Vivienda, Quito, 2001.

MEC; Unidad Técnica MEC/BIRF-EB/PRODEC; Boletín Estadístico; datos inicio año lectivo 2000-2001, SINEC, Quito, 2002.

MEC; Unidad Técnica MEC/BIRF-EB/PRODEC; Boletín Estadístico; datos inicio año lectivo 1993-1994, SINEC, Quito, 1995.

MEC; Estadísticas Básicas de Costos en Educación, Estimaciones provisionales, Quito, Abril 2002.

SINEC, Sistema Nacional de Estadísticas Educativas, Boletín Electrónico, Datos Año Lectivo 1999-2000, Quito, 2001.

World Bank, Report No. 1689-EC, Ecuador: The Society Getting What It Needs From Public Spending on Education?, 1997.

Elaboración Propia.

(1) Proyecciones de población en edad Pre-primaria, tomando en cuenta los totales del último Censo de Población; evolución de la matrícula del SIINEC y la estructura de la proyección INEC.

(2) La población total cubierta es la registrada hasta 2001 y estimada desde 2002 con base en las tasas de cambio registradas en los últimos 10 años.

(2a) y (2b) Hasta el año 2001 es la registrada, a partir de 2002 ha sido estimada con base en la tendencia histórica registrada en los últimos 10 años.

(3) Población sin cobertura = población total que demanda el servicio - Población cubierta según ritmo de cambio de la tendencia histórica registrada (1 - 2).

(4) La meta de matrícula en este nivel es lograr la cobertura universal, pasar de 69% a 100% de la población en ese grupo de edad; se ha establecido en 100% por cuanto actualmente es obligatorio el 1er. Año de básica. La meta fijada se ha distribuido en un horizonte de 9 años.

(4b) El porcentaje de atención de los servicios privados a futuro, se ha estimado partiendo del supuesto que mantiene la participación registrada en la última década.

(5) La meta de atención de servicios públicos a futuro, implica fundamentalmente cobertura a toda la población en edad de iniciar el primer Año de básica.

(6) Evolución de cobertura de enseñanza primaria, bajo el supuesto de atender la meta anual establecida en la columna 5.

(7) No existe información histórica sobre el costo anual por alumno de pre-primaria, por ello, el costo ha sido estimado asumiendo igual costo para un alumno de primaria, tomando en cuenta que las condiciones de entrega son relativamente similares.

## 1. Metas Consideradas en las Estimaciones

En la estimación de los recursos adicionales que implican la meta de universalización de los servicios de salud básica, se consideraron cinco metas dentro del paquete de atención privilegiado:

- i. Atención preventiva al 100% de los grupos programáticos privilegiados por los servicios de salud pública.
- ii. Atención primaria de salud al 100% de los grupos programáticos privilegiados por los servicios de salud pública.
- iii. Atención hospitalaria de primer nivel al 100% de la población demandante pobre.
- iv. Un paquete nutricional básico, para el 100% de los grupos programáticos privilegiados por los servicios de salud pública.
- v. Mejoramiento de la calidad de la atención de los servicios de salud.

El resumen de los resultados de dicha cuantificación se presenta en los Anexos #11-a a #11-e. Al igual que en el caso de la educación básica, la demanda es considerable y creciente dadas las brechas de recursos invertidos históricamente acumuladas y las características demográficas de la población (una población muy joven, por lo demás).

Como se puede observar en el Gráfico #A-11, el gasto actual en servicios de salud básica (con la cobertura actual), asciende a 0,7% del PIB (138 millones de dólares) y actualmente estarían presupuestados un 0,5% del PIB (102,3 millones de dólares), por lo que la brecha actual de recursos para la salud básica es del orden del 29% (35,8 millones de dólares) del total requerido por el sector. Los recursos disponibles cubrirían tan sólo el 71% de lo requerido al momento (sin considerar la meta de cobertura universal en este año), con igual agravante en el sentido de que los recursos que se invierten no son efectivos por los problemas de ineficiencia que se discuten a continuación.

En diversos estudios y evaluaciones se ha encontrado que, entre otros problemas de eficiencia, se encuentran los siguientes:

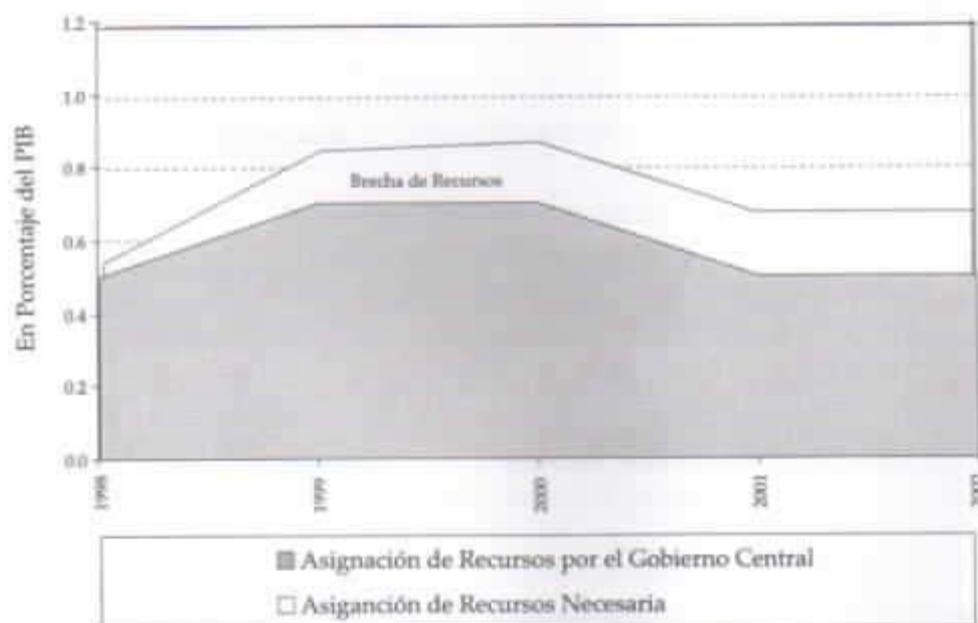
- > hay insuficiencia de recursos y serios problemas de calidad del gasto en salud,
- > existen problemas relativos a los criterios de asignación intra-sectorial del gasto, entre atención preventiva, primaria y curativa,
- > la cobertura de atención de servicios de salud básica es insuficiente (se cubre a aproximadamente un 65% de la población),
- > faltan suministros en los sistemas públicos y de seguridad social,

- > hay excesos de personal en algunas instalaciones médicas y ausencia de recurso humano en otras,
- > las instalaciones priorizan la provisión de atención curativa en detrimento de la preventiva,
- > ausencia de incentivos laborales.

Otro problema que enfrenta el sector salud en Ecuador (además de la insuficiencia de cobertura antes descrita o la insuficiente asignación de recursos), constituye el acceso inequitativo de la población a los servicios (concentración en áreas urbanas y no focalizado en los más pobres). El recrudecimiento de la pobreza en los últimos años ha acentuado esta disparidad, siendo particularmente afectada la población de las zonas rurales, las mujeres y los niños de los estratos más pobres y los indígenas (Encuesta de Condiciones de Vida de 1995).

De lo anterior se traduce la necesidad de emprender procesos de racionalización económica del gasto asignado a la salud básica, junto a esfuerzos por captar nuevos recursos para lograr una atención de calidad.

Gráfico #A-11  
**SALUD: Brecha Histórica y Actual de Recursos Asignados por el Gobierno Central, 1998 - 2002**



Fuente: Cálculos del estudio con base a datos observados.

## 2. Brecha Proyectada de Recursos con una Meta de Cobertura Universal

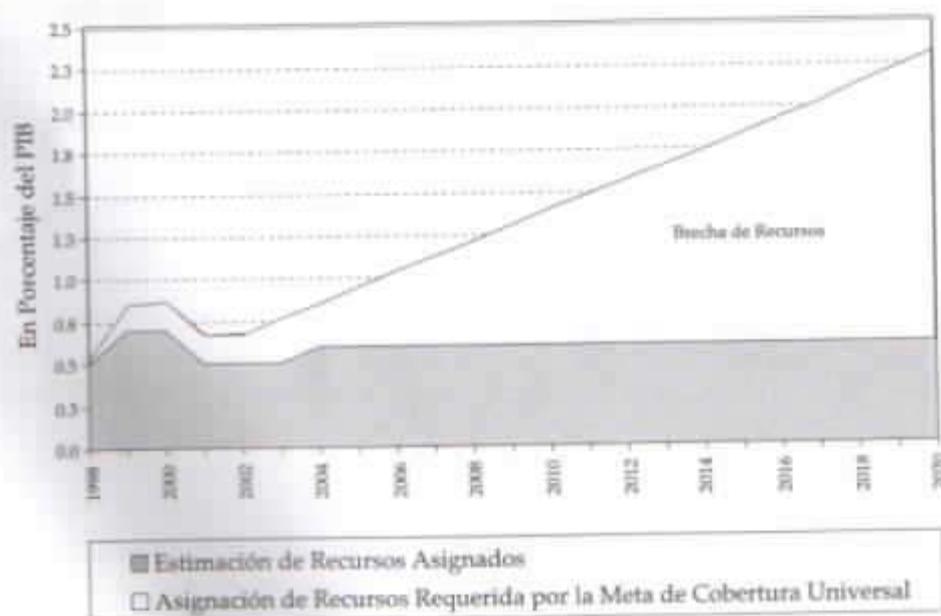
De no introducirse correctivos al actual sistema de financiamiento y a la modalidad de entrega de los servicios, la salud de la población continuará deteriorándose, acentuándose aún más la pobreza así como las necesidades de recursos.

Como se puede apreciar en el Gráfico #A-12, los problemas de financiamiento para la salud se van acentuando en el tiempo. De emprenderse en una estrategia cuya meta sea la cobertura universal en la entrega de servicios de salud básica, según las estimaciones realizadas para 2003, por ejemplo, habría que incrementar en un 38% el nivel de las asignaciones presupuestarias de los últimos años para cubrir la brecha proyectada de recursos (60.8 millones de dólares).

Para el año 2020, se requeriría casi duplicar los niveles históricos de asignación de recursos; la brecha de recursos para ese año sería del orden del 26% del total requerido, manteniendo la hipótesis optimista de que el gobierno por lo menos mantenga el actual nivel de asignación presupuestaria (0,6% del PIB). En efecto, incorporando las metas de cobertura universal para el paquete de servicios antes descrito, la inversión alcanzaría un 2,3% del PIB (1.593 millones de dólares), nivel de gasto que está muy por encima de los niveles históricos.

Gráfico #A-12

## SALUD: Brecha Estimada de Recursos, 1998 - 2002



Fuente: Estimaciones del estudio con base a las tendencias histórica y reciente

Por lo mismo, se sugiere un proceso gradual de disminución de la brecha, a partir de la movilización de recursos, bajo mecanismos no tradicionales de captación de recursos, los cuales, tal como se mencionó anteriormente para el sector educativo, conllevan un cambio de modalidad en la entrega de los servicios.

### 3. Metas propuestas

En el marco del presente estudio, se propone emprender un proceso gradual de mejoramiento de las coberturas y calidad de los servicios de salud, así como de los niveles de gasto.

Así, se estima que tomará 18 años lograr todas las metas de universalización de los servicios de salud básica. Debiendo notarse que hay logros que se alcanzarían antes; por ejemplo, las metas de cobertura universal para la atención preventiva de salud y la de atención hospitalaria de primer nivel, se alcanzarían en 2010, en tanto que la meta de atención primaria en el año 2020, debido a la magnitud de la brecha (65% de población no está cubierta).

No obstante, en términos de calidad y resultados de corto plazo, se han establecido metas anuales (ver el Cuadro #9 presentado en el Capítulo IV de este estudio), mismas que deberían ser objeto de seguimiento mediante la implementación de un sistema de evaluación de la calidad de los servicios básicos de salud.

De emprenderse en un proceso de captación (y presupuestación) de nuevos recursos para la salud básica, la tendencia futura de las asignaciones públicas tendría un comportamiento que revertiría la tendencia histórica, en términos presupuestarios y de coberturas. Los Gráficos #A-13 a #A-18 ilustran las metas propuestas:

#### a) Para la Atención Preventiva:

Gráfico #A-13

#### Atención Preventiva: Serie 2003 - 2010

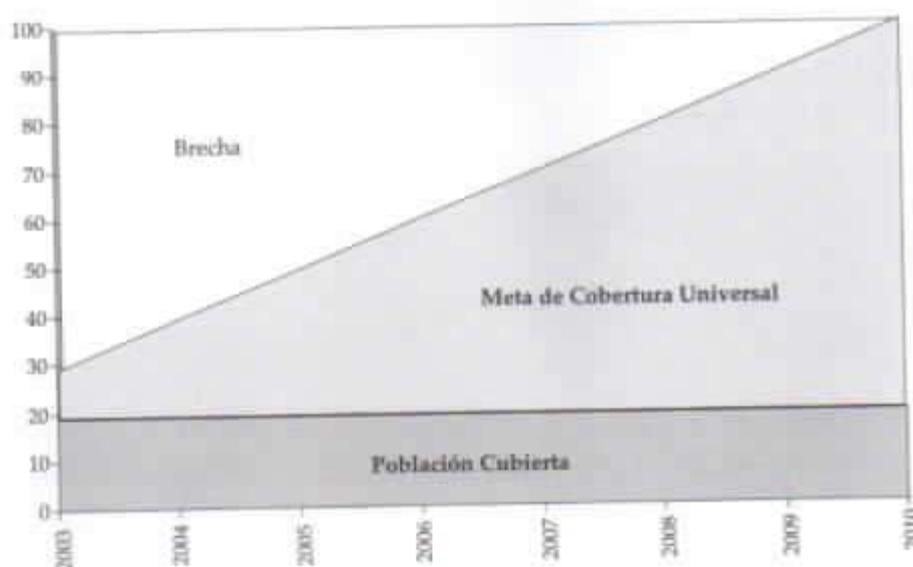
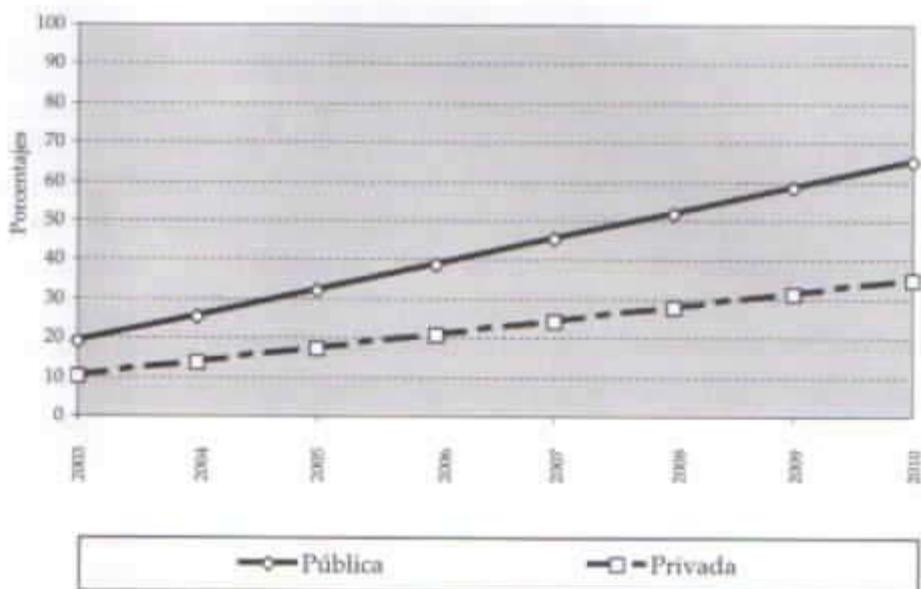


Gráfico #A-14

Atención Preventiva: Serie 2003 - 2010



b) Para la Atención Primaria:

Gráfico #A-15

Atención Primaria: Serie 2003 - 2020

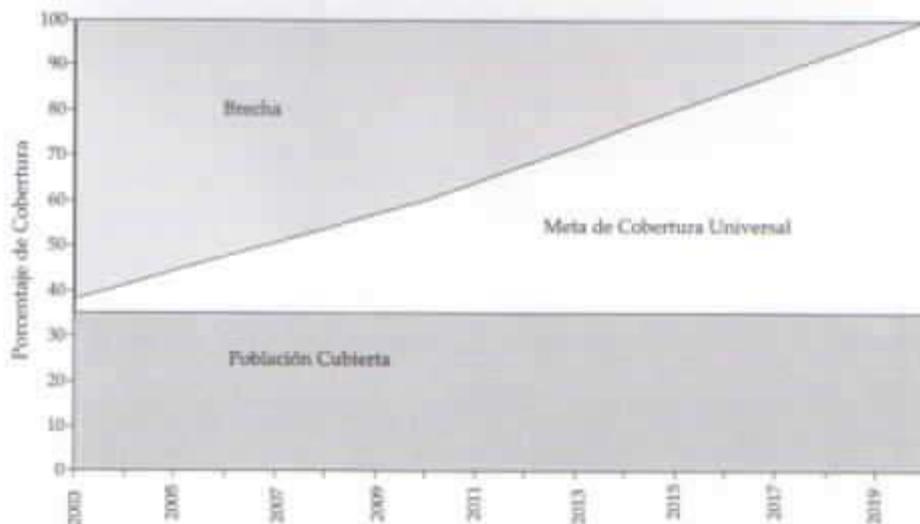
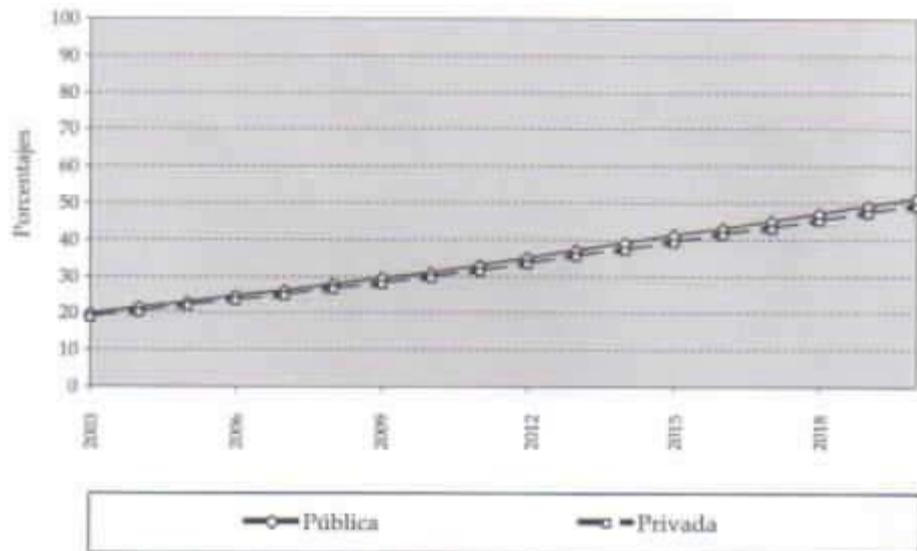


Gráfico #A-16

## Atención Primaria: Serie 2003 - 2020



Fuente: Estimaciones del estudio con base a las tendencias histórica y reciente

## c) Para la Atención Hospitalaria:

Gráfico #A-17

## Atención Hospitalaria: Serie 2003 - 2010

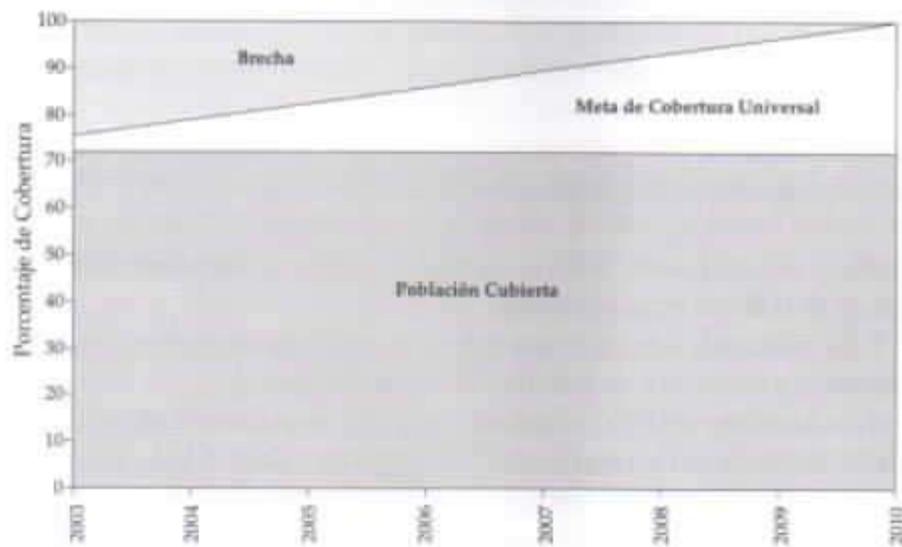
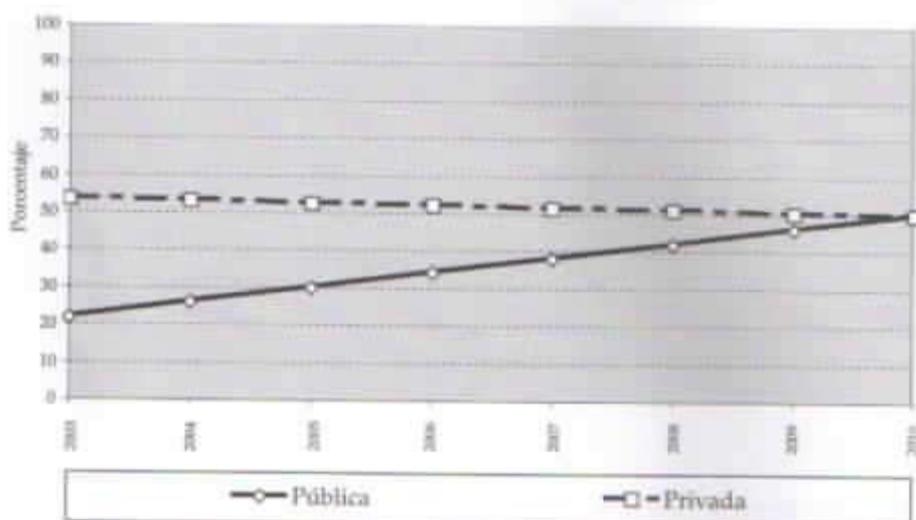


Gráfico #A-18

## Atención Hospitalaria: Serie 2003 - 2010



Fuente: Estimaciones del estudio con base a las tendencias histórica y reciente

Entre los elementos que contribuyen a justificar la importancia de otorgar prioridad fiscal a la salud básica, está la correlación positiva encontrada en varios países latinoamericanos, entre la importancia del gasto público (y privado) en salud y el grado de avance de la reforma estructural del sector.

Estudios al respecto han encontrado que, en el caso del grupo de países que tomaron la decisión de emprender el proceso de reforma estructural en los campos de la salud y la seguridad social (Chile, Argentina, Uruguay, Brasil, Bolivia, México y Costa Rica), se observa que la acción del Estado continúa siendo muy importante a pesar del desarrollo alcanzado por la actividad privada. El Estado sigue invirtiendo significativamente en las acciones fundamentales de sanidad y salud pública, mientras que el sector privado cubre a un sector muy selecto de la población nacional.

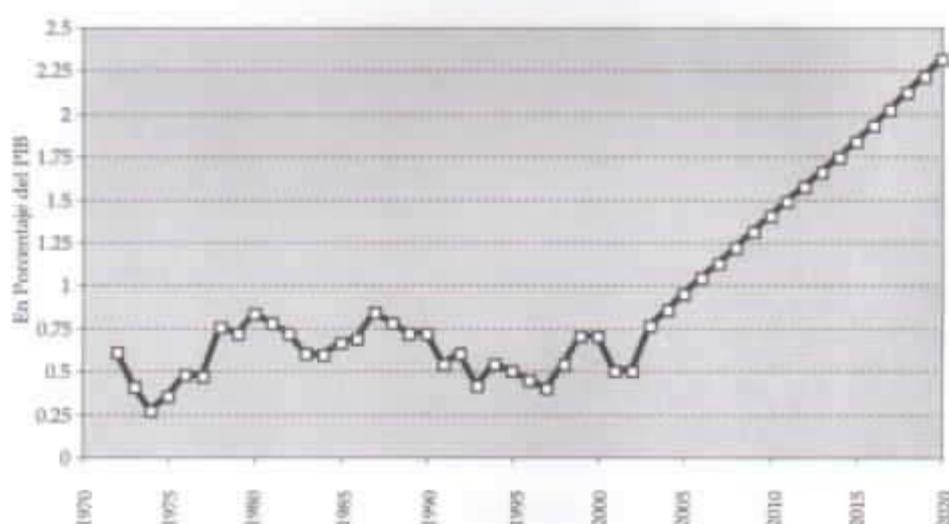
La importancia de no continuar postergando la atención de estos servicios se fundamenta en algunos datos del sector:

- > de cada 10 ecuatorianos, siete no tienen acceso a servicios de atención primaria de salud (8'062.992 ecuatorianos),
- > el 81% de niño(as), adolescentes y mujeres pobres no tienen acceso a servicios de atención preventiva de salud (4'883.275 personas),
- > aproximadamente 490.000 ecuatorianos, que requirieron atención hospitalaria este año, no tuvieron acceso a estos servicios de salud. En las zonas rurales, muchas veces la ausencia de estos servicios es mortal,
- > 50% de los niños menores de 5 años sufren de desnutrición,
- > 5 de cada 100 niños mueren antes de cumplir 5 años de vida.

Por lo expuesto, la meta de universalización y mejoramiento de la calidad de los servicios de salud básica, demandan inmediata prioridad macroeconómica y fiscal y justifican de sobra la inversión en estos servicios. La reversión de la tendencia en términos presupuestarios se ilustra a continuación en el Gráfico #A-19 :

Gráfico #A-19

**ECUADOR: Evolución Necesaria del gasto del Gobierno Central en salud Básica, 2003 - 2020**



Fuente: Estimaciones del estudio con base a las tendencias histórica y reciente

Con respecto a la prioridad fiscal requerida del gasto futuro en salud básica, la tendencia futura de recursos presentada en el gráfico anterior implicaría pasar de una prioridad fiscal del 2.4% de los gastos totales del Gobierno Central, en 2002, a 5.9% en 2010; es decir, más que se duplicaría la participación de los gastos en salud básica en este lapso de tiempo (8,8% al total del sector). Como se observa en el Cuadro #A, para el 2020, se ha estimado una prioridad de alrededor del 10% de los gastos totales del Gobierno Central para la salud básica (13,6% al total del sector).

Nótese, sin embargo que si se excluye el pago de intereses del total de gastos públicos (gasto primario), la participación de los gastos en salud básica en el gasto público se incrementa.

Cuadro #A-2

**ECUADOR: Prioridad Fiscal Requerida para Salud Básica**  
En Porcentaje del Gasto Total del SPNF (1)

Años	Gasto del Gobierno Central en Salud Básica Requerido	Gasto Gobierno Central en el Resto del Sector Salud	Gasto del Gobierno Central en Salud Total	Años
2000	2,9	1,7	4,7	2000
2001	2,5	1,5	4,0	2001
2002	2,4	1,4	3,8	2002
2003	2,9	1,7	4,5	2003
2004	3,3	1,9	5,1	2004
2005	3,7	2,1	5,8	2005
2006	4,2	2,3	6,4	2006
2007	4,6	2,4	7,0	2007
2008	5,0	2,6	7,6	2008
2009	5,4	2,8	8,2	2009
2010	5,9	2,9	8,8	2010

Fuentes: Cálculos del Estudio y Banco Central del Ecuador. Información Estadística Mensual.

Varios Números.

Elaboración Propia.

(2) Ver el Anexo #3-a de este estudio para las proyecciones del gasto del SPNF.

Escenario con cobertura Universal

Años	En Miles Dólares			En Porcentaje del PIB			Años
	Costo	Recursos	Brecha de	Costo	Recursos	Brecha de	
	Total de la Cobertura Universal de Salud Básica	Disponibles por el Estado Salud Básica	Recursos Esperada Sin Intervención	Total de la Cobertura Universal Salud Básica	Disponibles Según Tendencia Histórica Salud (2)	Recursos Estimada sin Movilización de Recursos	
(1)	(2)	(3 = 1-2)	(1)	(2)			
1998	106,304	98,550	7,754	0.5	0.5	0.0	1998
1999	116,944	96,383	20,561	0.8	0.7	0.1	1999
2000	119,007	95,542	23,465	0.9	0.7	0.2	2000
2001	121,271	89,905	31,366	0.7	0.5	0.2	2001
2002	<b>138,218</b>	<b>102,365</b>	<b>35,853</b>	0.7	0.5	<b>0.2</b>	<b>2002</b>
2003	175,976	115,086	60,890	0.8	0.5	0.3	2003
2004	219,419	153,799	65,621	0.9	0.6	0.3	2004
2005	267,635	169,652	97,983	0.9	0.6	0.3	2005
2006	319,940	184,923	135,017	1.0	0.6	0.4	2006
2007	376,513	200,374	176,139	1.1	0.6	0.5	2007
2008	439,831	216,928	222,904	1.2	0.6	0.6	2008
2009	512,005	234,697	277,308	1.3	0.6	0.7	2009
2010	<b>592,719</b>	<b>253,492</b>	<b>339,227</b>	<b>1.4</b>	<b>0.6</b>	<b>0.8</b>	<b>2010</b>
2011	659,226	266,167	393,059	1.5	0.6	0.9	2011
2012	731,515	279,475	452,040	1.6	0.6	1.0	2012
2013	810,478	293,449	517,030	1.7	0.6	1.1	2013
2014	896,292	308,121	588,171	1.7	0.6	1.1	2014
2015	989,841	323,527	666,313	1.8	0.6	1.2	2015
2016	1,092,407	339,704	752,704	1.9	0.6	1.3	2016
2017	1,202,481	356,689	845,793	2.0	0.6	1.4	2017
2018	1,322,602	374,523	948,079	2.1	0.6	1.5	2018
2019	1,452,825	393,249	1,059,575	2.2	0.6	1.6	2019
2020	<b>1,593,899</b>	<b>412,912</b>	<b>1,180,987</b>	<b>2.3</b>	<b>0.6</b>	<b>1.7</b>	<b>2020</b>

Fuentes: Anexos #11-b a #11-f.

Elaboración Propia.

(1) Las asignaciones para la Salud Básica comprende el financiamiento para alcanzar la meta de Cobertura Universal en los servicios de: Atención Preventiva, Atención Primaria, Atención Hospitalaria de 1er. Nivel, un paquete nutricional básico y mejoramiento de la calidad de estos servicios.

(2) Los recursos disponibles se estimaron bajo el supuesto de que el Gobierno Central mantiene el nivel de asignaciones para la Salud Básica.

## ECUADOR: Estimación del Costo de la Meta de Cobertura Universal de la Provisión de Salud Básica, 1998-2020.

En Miles de Dólares.

11(b)

Años	Proyección Población Demanda At. Preventiva (1)	Población Cubierta Tendencia Histórica (2- 2a+2b)	Población Cubierta por los S. Públicos (2a)	Población Cubierta por los S. Privados (2b)	Evolución de la Cobertura		Meta de Aten. Prev. Anual en Serv. Públicos (5)	Evolución de Cobertura Pública para Próximos Años (6)	Costo Total Anual En Miles de Dólares (7)	Años
					% Pob. no Cubierta (4 - 3/1)	Total % Cobertura (4)				
1998	4,594,836	873,019	567,462	305,557	3,721,817	81%	19.0	567,462	8,512	1998
1999	5,370,682	1,084,269	704,775	379,494	4,622,412	81%	19.0	704,775	10,572	1999
2000	5,812,548	1,104,384	717,850	386,534	4,708,164	81%	19.0	717,850	10,768	2000
2001	5,924,198	1,125,598	731,638	393,959	4,798,601	81%	19.0	731,638	10,975	2001
2002	6,028,734	1,145,460	744,549	408,911	4,883,275	81%	19.0	744,549	12,508	2002
2003	6,063,831	1,152,129	748,883	403,245	4,911,703	70.9	29.1	1,148,156	21,411	2003
2004	6,207,905	1,179,502	766,676	412,826	5,028,403	60.7	39.3	1,584,195	32,496	2004
2005	6,268,837	1,191,079	774,201	416,878	5,077,758	50.6	49.4	2,012,516	44,998	2005
2006	6,364,026	1,209,165	785,957	423,208	5,154,861	40.5	59.5	2,462,114	59,454	2006
2007	6,465,962	1,228,533	798,546	429,986	5,237,429	30.4	69.7	2,927,302	75,636	2007
2008	6,558,896	1,246,190	810,024	436,167	5,312,705	20.2	79.8	3,401,246	94,033	2008
2009	6,657,611	1,264,946	822,215	442,731	5,392,665	10.1	89.9	3,890,808	115,098	2009
2010	6,748,569	1,282,228	833,448	448,780	5,466,341	0.0	100.0	4,388,324	158,902	2010

Fuentes: INEC, VI Censo de Población y Vivienda, Quito, 2001. MSP; Producción de Establecimientos de Salud 2001, Quito, 2002. MSP; Políticas para el Plan Operativo y Pro forma Presupuestaria 2001, Quito, 2001. MSP; Proyecto de Costos de Atención Primaria de Salud APS, Propuesta técnica de estudio de costos. APS "Servicios Hospitalarios Cantonales", Quito, 2001. MSP; Proyección de Población por Grupos Pragmáticos Según Provincias, Áreas de Salud y Unidades Operativas 2002, Quito, 2001 Organización Panamericana de Salud Pública; Programa de Org. y Gestión de Sistema de Servicios de salud, Perfil del Sistema de Servicios de Salud, Ecuador, 2001. Secretaría Técnica del Frente Social, Costos del Plan Nacional del Desarrollo Social Ecuador 1996-2005, Quito, Agosto, 1996.

STFS, 1997. Estrategia de Financiamiento y Gasto de las Dimensiones Intersectoriales y Sectoriales de la Agenda Social del Ecuador. Sector Social del Ecuador. Quito, 1994. Elaboración Propia.

(1) Proyección de demanda ajustada con base a las proyecciones de población del INEC, ajustado con datos del último censo de población 2001; corresponde al 100% de la población pobre que conforman los grupos programáticos priorizados por el MSP: Salud infantil (menores de 1 año hasta 14 años) y Salud materna (las MEF, mujeres entre 15 y 49 años de edad).

(2) La población total cubierta actualmente es de apenas el 19%, ésta es atendida en un 65% por los servicios públicos y un 35% por los servicios privados. Esta información ha sido tomada del estudio del Consejo Nacional de Salud - BM, 1996.

(3) Población no cubierta = Población total - población cubierta (1 - 2).

(4) La cobertura meta del Sector Público ha sido estimada a partir de la población sin cobertura, asumiendo que el 85% faltante en el futuro será cubierto con igual distribución que la actual; esto es, que un 65% será atendido por el sector público y un 35% por el sector privado.

(5) La meta propuesta en este escenario es la cobertura del 100% de la población que demanda estos servicios (en un horizonte de 8 años), asumiendo que el 65% de la población será cubierta por servicios públicos y el 35% restante por servicios privados.

(6) Evolución de cobertura de atención de servicios públicos de prevención de salud, bajo el supuesto de atender la meta anual establecida en la columna 5.

(7) El costo por cápita ha sido tomado del Plan Integral de Salud, 1994 y se lo ha aplicado una inflación de 5% a 2010 y del 2% a 2020.

En Miles de Dólares.

Años	Proyección Población Demanda At. Preventiva (1)	Población Cubierta Tendencia Histórica (2-2a+2b)	Población Cubierta por los S. Públicos (2a)	Población Cubierta por los S. Privados (2b)	Población Sin Cobertura Actual (3-1-2)	Evolución de la Cobertura % Pobl. at. Cobertura (4-3/1)		Meta de Aten. Prev. Anual en Serv. Públicos (5)	Evolución de Cobertura Pública para Próximos Años (6)	Costo Total Anual En Miles de Dólares (7)	Años
1998	4,594,836	873,019	567,462	305,557	3,721,817	81%	19.0	12.4	567,462	8,512	1998
1999	5,706,682	1,084,269	704,775	379,494	4,622,412	81%	19.0	12.4	704,775	10,572	1999
2000	5,812,548	1,104,384	717,850	386,534	4,708,164	81%	19.0	12.4	717,850	10,768	2000
2001	5,924,198	1,125,598	731,638	393,959	4,798,601	81%	19.0	12.4	731,638	10,975	2001
2002	6,028,734	1,145,460	744,549	400,911	4,883,275	81%	19.0	12.4	744,549	12,508	2002
2003	6,065,831	1,152,128	748,883	403,245	4,911,705	70.9	29.1	18.9	1,148,156	21,411	2003
2004	6,207,905	1,179,502	766,676	412,826	5,028,403	60.7	39.3	25.5	1,584,195	32,496	2004
2005	6,268,837	1,191,079	774,201	416,878	5,077,758	50.6	49.4	32.1	2,012,516	44,998	2005
2006	6,364,026	1,209,165	785,957	423,208	5,154,861	40.5	59.5	38.7	2,462,314	59,454	2006
2007	6,465,962	1,228,533	798,546	429,986	5,237,429	30.4	69.7	45.3	2,927,302	75,636	2007
2008	6,558,896	1,246,190	810,034	436,167	5,312,705	20.2	79.8	51.9	3,401,246	94,033	2008
2009	6,657,611	1,264,946	822,215	442,731	5,392,665	10.1	89.9	58.4	3,890,808	115,098	2009
2010	6,748,569	1,282,228	833,448	448,780	5,466,341	0.0	100.0	65.0	4,388,324	138,902	2010

Fuentes: INEC, VI Censo de Población y Vivienda, Quito, 2001.

MSP; Producción de Establecimientos de Salud 2001, Quito, 2002.

MSP; Políticas para el Plan Operativo y Pro forma Presupuestaria 2001, Quito, 2001.

MSP; Proyecto de Costos de Atención Primaria de Salud APS, Propuesta técnica de estudio de costos.

APS "Servicios Hospitalarios Cantonales", Quito, 2001.

MSP; Proyección de Población por Grupos Pragmáticos Según Provincias, Áreas de Salud y Unidades Operativas 2002, Quito, 2001

Organización Panamericana de Salud Pública; Programa de Org. y Gestión de Sistema de Servicios de Salud, Perfil del Sistema de Servicios de Salud, Ecuador, 2001.

Secretaría Técnica del Frente Social, Costeo del Plan Nacional del Desarrollo Social Ecuador 1996-2005, Quito, Agosto, 1996.

STFS.1997. Estrategia de Financiamiento y Gasto de las Dimensiones Intersectoriales y Sectoriales de la Agenda

Social del Ecuador. Sector Social del Ecuador, Quito, 1994.

Elaboración Propia.

(1) Proyección de demanda ajustada con base a las proyecciones de población del INEC, ajustado con datos del último censo de población 2001; corresponde al 100% de la población pobre que conforman los grupos programáticos priorizados por el MSP: Salud infantil (menores de 1 año hasta 14 años) y Salud materna (las MEF, mujeres entre 15 y 49 años de edad).

(2) La población total cubierta actualmente es de apenas el 19%, ésta es atendida en un 65% por los servicios públicos y un 35% por los servicios privados. Esta información ha sido tomada del estudio del Consejo Nacional de Salud - BM, 1996.

(3) Población no cubierta = Población total - población cubierta (1 - 2).

(4) La cobertura meta del Sector Público ha sido estimada a partir de la población sin cobertura, asumiendo que el 85% faltante en el futuro será cubierto con igual distribución que la actual; esto es, que un 65% será atendido por el sector público y un 35% por el sector privado.

(5) La meta propuesta en este escenario es la cobertura del 100% de la población que demanda estos servicios (en un horizonte de 8 años), asumiendo que el 65% de la población será cubierta por servicios públicos y el 35% restante por servicios privados.

(6) Evolución de cobertura de atención de servicios públicos de prevención de salud, bajo el supuesto de atender la meta anual establecida en la columna 5.

(7) El costo per-cápita ha sido tomado del Plan Integral de Salud, 1994 y se le ha aplicado una inflación de 5% a 2010 y del 2% a 2020.

En Miles de Dólares.

Años	Proyección Población Demanda AT. Primaria (1)	Población Cubierta Tendencia Histórica (2-2a+2b)	Población Cubierta por los S. Públicos (2a)	Población Cubierta por los S. Privados (2b)	Población Sin Cobertura (3a-1-2)	Evolución de la Cobertura		Método de Atm. Primaria Anual en Serv. Públicos (5)	Evolución de Cobertura Pública para Próximos Años (6)	Costo Total Anual En Miles de Dólares (7)	Años
						% Pobl. no Cubierta (4-3/1)	Total % Cobertura (4)				
1998	11,441,702	4,004,596	2,082,344	1,962,252	7,437,106	65%	35.0	17.9	2,042,344	61,270	1998
1999	11,675,206	4,064,322	2,094,024	2,002,298	7,588,884	65%	35.0	17.9	2,084,024	62,521	1999
2000	11,913,476	4,169,217	2,126,555	2,043,161	7,743,799	65%	35.0	17.9	2,126,555	63,797	2000
2001	12,156,608	4,254,813	2,169,958	2,084,858	7,901,795	65%	35.0	17.9	2,169,958	65,099	2001
2002	12,404,603	4,341,611	2,214,222	2,127,389	8,062,992	65%	35.0	17.9	2,214,222	74,398	2002
2003	12,646,493	4,426,272	2,257,399	2,168,873	8,220,220	61.9	38.1	19.4	2,459,275	91,721	2003
2004	12,890,570	4,511,699	2,300,967	2,210,733	8,379,870	58.7	41.3	21.0	2,712,511	111,282	2004
2005	13,136,780	4,597,873	2,344,915	2,252,958	8,538,907	55.6	44.4	22.6	2,974,022	132,992	2005
2006	13,383,791	4,684,313	2,389,000	2,295,313	8,699,438	52.5	47.5	24.2	3,243,579	156,650	2006
2007	13,631,351	4,770,973	2,433,196	2,337,777	8,860,378	49.4	50.7	25.8	3,521,182	181,961	2007
2008	13,879,441	4,857,804	2,477,480	2,380,324	9,021,637	46.2	53.8	27.4	3,806,825	210,492	2008
2009	14,127,883	4,944,799	2,521,827	2,422,932	9,183,124	43.1	56.9	29.0	4,100,491	242,601	2009
2010	14,376,534	5,031,787	2,566,213	2,465,376	9,344,747	40.0	60.0	30.6	4,402,152	278,680	2010
2011	14,625,248	5,118,837	2,610,607	2,508,230	9,506,411	36.0	64.0	32.7	4,776,664	317,508	2011
2012	14,873,877	5,205,857	2,654,987	2,550,870	9,668,020	32.0	68.0	34.7	5,161,295	360,228	2012
2013	15,122,271	5,292,795	2,699,325	2,593,469	9,829,476	28.0	72.0	36.7	5,555,983	407,164	2013
2014	15,370,276	5,379,597	2,743,594	2,636,002	9,990,680	24.0	76.0	38.8	5,960,655	458,661	2014
2015	15,617,738	5,466,208	2,787,766	2,678,442	10,151,929	20.0	80.0	40.8	6,375,223	515,089	2015
2016	15,864,498	5,552,574	2,831,813	2,720,761	10,311,924	16.0	84.0	42.9	6,799,587	576,844	2016
2017	16,110,398	5,638,639	2,875,706	2,762,933	10,471,758	12.0	88.0	44.9	7,233,633	644,350	2017
2018	16,355,276	5,724,346	2,919,417	2,804,930	10,630,929	8.0	92.0	46.9	7,677,232	718,058	2018
2019	16,600,605	5,810,212	2,963,208	2,847,004	10,790,393	4.0	96.0	49.0	8,131,043	798,528	2019
2020	16,846,294	5,896,203	3,007,063	2,889,139	10,950,091	0.0	100.0	51.0	8,595,046	886,302	2020

Fuentes: INEC, VI Censo de Población y Vivienda, Quito, 2001; MSP; Producción de Estadísticas de Salud 2001, Quito, 2002.

(1) Proyección de demanda estimada con base a proyecciones de población del INEC (Compilada con datos del Censo de Población 2001). El 100% de la población demanda este tipo de servicios. Sin embargo la Atención Pública cubre solo el total de población pobre.

(2) La población total cubierta actualmente es 37% de la población cubierta; un 47% es atendida por los servicios privados. Esta información ha sido tomada del estudio del Consejo Nacional de Salud - BM, 1996.

(3) Población actual sin cobertura = población total que demanda el servicio - Población cubierta total (1 - 2).

(4) La población adicional que demanda servicios públicos ha sido estimada a partir de la población actual sin cobertura (3), asumiendo que ésta es el futuro sea cubierta exclusivamente por los Servicios Públicos, toda vez que se parte de la premisa de que este grupo no tiene capacidad de acceso a los servicios privados.

(5) La meta propuesta en este escenario es la cobertura del 100% de la población que demanda estos servicios (en un horizonte de 18 años), asumiendo que, el 51% de la población sea cubierta por servicios públicos y el 49 % restante por servicios privados.

(6) Evolución de cobertura de atención de servicios públicos de provisión de salud, bajo el supuesto de atender la meta anual priorizada.

(7) El costo per-capita ha sido tomado del Plan Integral de Salud, 1994 y se lo mantendrá constante en dólares reales de 1998.

Elaboración Propia.

Elaboración Propia.

## ECUADOR: Estimación del Costo de la Meta de Cobertura Universal de la Provisión de Atención Preventiva, 1998-2020.

En Miles de Dólares.

11(e)

Años	Proyección de Población Referencia (1)	Población Cubierta Tendencia Histórica (2 = 2a x 2b)	Población Cubierta por los S. Públicos (2a)	Población Cubierta por los S. Privados (2b)	Población Sin Cobertura Actual (3 = 1-2)	Cobertura Total del Sistema, Público y Privado (4 = 3+1)		Meta de Aten. Hosp. Anual en Serv. Públicos (5)	Evolución de Cobertura Pública para Próximos Años (6)	Costo Total Anual En Miles de Dólares (7)	Años
						% Cob. Pública	Total % Cobertura				
1998	1,315,796	947,373	236,843	710,530	368,423	28%	72.0	18.0	236,843	9,474	1998
1999	1,634,529	1,176,861	294,215	882,646	457,668	28%	72.0	18.0	294,215	11,769	1999
2000	1,667,887	1,200,878	300,220	900,659	467,008	28%	72.0	18.0	300,220	12,009	2000
2001	1,701,925	1,225,386	306,347	919,040	476,539	28%	72.0	18.0	306,347	12,254	2001
2002	1,736,644	1,250,384	312,596	937,788	486,260	28%	72.0	18.0	312,596	14,004	2002
2003	1,770,509	1,274,766	318,692	956,075	495,743	24.5	75.5	22.0	389,512	19,370	2003
2004	1,788,567	1,287,768	321,942	965,826	500,799	21.0	79.0	26.0	465,027	25,437	2004
2005	1,806,307	1,300,541	325,135	975,406	505,906	17.5	82.5	30.0	541,892	32,310	2005
2006	1,806,806	1,300,901	325,225	975,675	505,906	14.0	86.0	34.0	614,314	39,558	2006
2007	1,806,154	1,300,431	325,108	975,323	505,723	10.5	89.5	38.0	686,339	47,290	2007
2008	1,804,327	1,299,116	324,779	974,337	505,212	7.0	93.0	42.0	757,817	55,870	2008
2009	1,810,135	1,303,297	325,824	977,473	506,838	3.5	96.5	46.0	832,662	65,685	2009
2010	1,815,037	1,306,827	326,707	980,120	508,210	0.0	100.0	50.0	907,519	76,601	2010

Fuentes: INEC, VI Censo de Población y Vivienda, Quito, 2001. MSP: Producción de Establecimientos de Salud 2001, Quito, 2002. MSP: Políticas para el Plan Operativo y Pro forma Presupuestaria 2001, Quito, 2001. MSP: Proyecto de Costos de Atención Primaria de Salud APS, Propuesta técnica de estudio de costos. APS "Servicios Hospitalarios Cantonales", Quito, 2001. MSP: Proyección de Población por Grupos Pragmáticos Según Provincias, Áreas de Salud y Unidades Operativas 2002, Quito, 2001. Organización Panamericana de Salud Pública; Programa de Org. y Gestión de Sistema de Servicios de salud, Perfil del Sistema de Servicios de Salud, Ecuador, 2001.

Secretaría Técnica del Frente Social, Costeo del Plan Nacional del Desarrollo Social Ecuador 1996-2003. Quito, Agosto, 1996. STFS, 1997. Estrategia de Financiamiento y Gasto de las Dimensiones Intersectoriales y Sectoriales de la Agenda Social del Ecuador. Sector Social del Ecuador. Quito, 1994. Elaboración Propia.

- (1) Proyección de demanda estimada con base a proyecciones de población del INEC, ajustado con los datos del Censo 2001 y registro de consulta externa del MSP, según el cual aproximadamente el 25% de la población cubierta, un 47% es atendida por los servicios públicos y un 25% por los servicios privados. Esta información ha sido tomada del estudio del Consejo Nacional de Salud - BM, 1996.
- (2) La población total cubierta actualmente es 72%, de la población cubierta, un 47% es atendida por los servicios públicos y un 25% por los servicios privados. Esta información ha sido tomada del estudio del Consejo Nacional de Salud (1-2).
- (3) Población actual sin cobertura = población total que demanda el servicio - Población cubierta total (1-2).
- (4) La población adicional que demanda servicios públicos ha sido estimada a partir de la población actual sin cobertura (28%), asumiendo que ésta en el futuro sería cubierta exclusivamente por los Servicios Públicos, toda vez que se parte de la premisa de que éste grupo no tiene capacidad de acceso a los servicios privados.
- (5) La meta propuesta en este escenario es el cubrimiento del 100% de la población que demanda estos servicios (en un horizonte de 10 años), asumiendo que, el 75% de la población sería cubierta por servicios públicos y el 25 % restante por servicios privados.
- (6) Evolución de cobertura de atención de servicios públicos de prevención de salud, bajo el supuesto de atender la meta anual priorizada en dólares mil millones de 1998.

**1. Metas Consideradas en la Estimación de las Brechas**

En la estimación de los costos adicionales para lograr las metas de atención infantil se consideraron cinco metas específicas orientadas a garantizar la protección infantil integral (como se detalla en los Anexos #12-a a #12-f).

1. Universalización de los componentes de atención del Programa ORI, al 100% de la población demandante pobre.
2. Universalización de los componentes de atención del Programa Nuestros Niños, al 100% de la población demandante pobre.
3. Universalización de los componentes de atención del Programa Colación Escolar, al 100% de la población demandante pobre.
4. Universalización de los componentes de atención del PRONEPE, al 100% de la población demandante pobre.
5. Universalización del Bono de Solidaridad, al 100% de la población demandante pobre.

El resumen de los resultados de dicha cuantificación se presenta en el Gráfico #A-20. Al igual que en los sectores de educación y salud, la demanda es importante y creciente, por las características demográficas de la población entre 0 y 5 años y aquella en edad de educación básica (aunque está bajando la tasa de fecundidad, la base de la pirámide continúa siendo ancha).

Como se puede observar en el Gráfico #A-20, el costo de los servicios de atención infantil, a los niveles de cobertura entregados actualmente, demanda 0,7% del PIB (145.3 millones de dólares). En 2002 se dispondría de dichos recursos, puesto que no se ha considerado ninguna meta de cobertura adicional en este año.

**2. Brecha Proyectada de Recursos para la Atención Infantil con una Meta de Cobertura Universal**

Puesto que no hay tradición en la entrega pública (integral), en los servicios de atención infantil no se dispone de información hacia atrás que permita calcular sus brechas. Tan sólo a partir de los años recientes se les está asignando un tratamiento sectorial a estos servicios; de ahí que, tomando como punto de referencia la entrega reciente de estos servicios, se calcularon las brechas para los próximos años.

Como se puede apreciar en el Gráfico #A-20, los problemas de financiamiento para la atención infantil se van acentuando anualmente. Para el año 2003 la brecha de

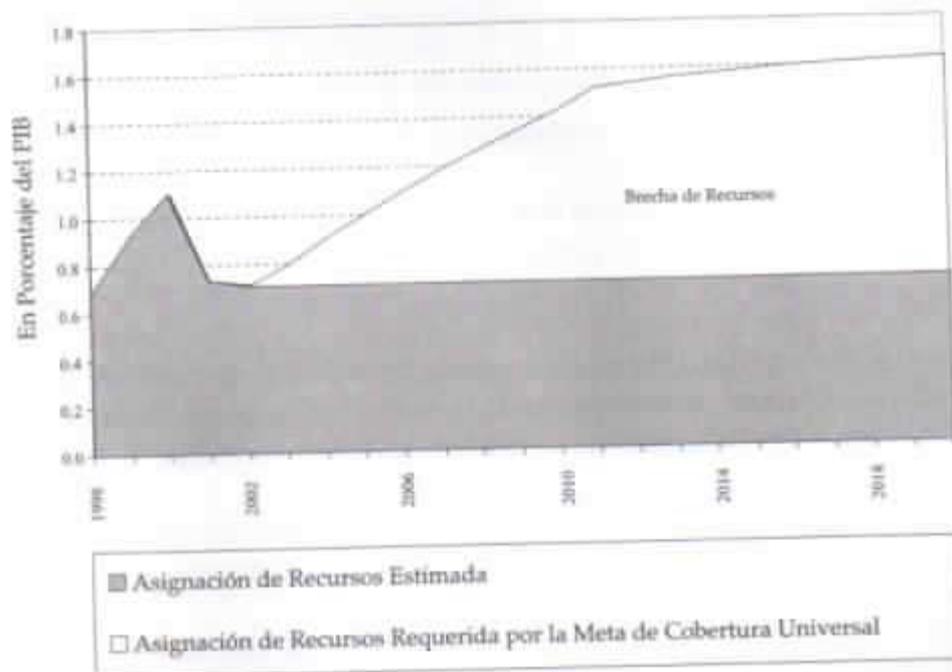
recursos sería del orden del 0.08% del PIB, incrementándose progresivamente hasta que en 2020, se requeriría más que duplicar los niveles de asignación actual.

La brecha de recursos para el año 2020 sería del orden del 57% de lo requerido, asumiendo la hipótesis optimista de que el gobierno por lo menos mantenga el actual nivel de asignación presupuestaria (0,7% del PIB). Esto, debido a que, al incorporar las metas de cobertura universal para el paquete de servicios anotado, los costos estimados alcanzan un 1,63% del PIB (1.119 millones de dólares), nivel de gasto que demanda un esfuerzo fiscal importante, toda vez que representaría un 22% del total requerido para los SSB en dicho año.

En virtud del volumen de recursos requeridos, se sugiere un proceso gradual de disminución de la brecha, a partir de niveles de movilización de recursos, bajo mecanismos no tradicionales de captación de recursos (diversificación de fuentes), los cuales conllevan un examen de la modalidad de entrega de dichos servicios, bajo las características señaladas en la última sección del Capítulo IV, ya que se ha reconocido que hay problemas en este sentido.

Gráfico #A-20

### ATENCIÓN INFANTIL: Brecha Estimada en la Asignación de Recursos del Gobierno Central, 1998 - 2020



Fuentes: SIISE, Sistema Integrado de Indicadores Sociales, Quito, 2001.

### 3. Metas Propuestas

Lo que se propone con los nuevos recursos para la atención infantil es garantizar la protección integral a la niñez, ampliar la cobertura y mejorar la calidad de atención y cuidado integral de miles de niños menores de 6 años que se encuentran en situación de pobreza y en condiciones especialmente difíciles, utilizando diferentes modalidades de atención.

En la línea de reflexión de la II Cumbre de la Infancia y de las propuestas formuladas por el Observatorio de la Niñez, se propone atender específicamente a niños:

- > en condiciones de pobreza que limita su desarrollo personal integral,
- > en cuidado diario especializado en situación de pobreza,
- > en maltrato, explotación y discriminación,
- > huérfanos que viven en la calle y desplazados internos,
- > víctimas de trata y de explotación sexual y económica,
- > en discriminación racial y con discapacidades
- > en abandono,
- > en trabajo infantil.

Uno de los objetivos explícitos es garantizar los derechos de la niñez.

Los cálculos reportados en este estudio determinan que se requerirían de 18 años, para lograr todas las metas de universalización de los servicios de atención infantil. Metas éstas que se alcanzan en su mayoría en el año 2020 en virtud de los enormes déficit de coberturas (excepción hecha de la meta del Bono de Solidaridad que se cierra en 2010).

La tendencia futura de éstas inversiones se ilustra en el Gráfico #A-21:

La prioridad fiscal que se deriva del nivel de gasto proyectado para la atención infantil, implica pasar del 2.5% del presupuesto total del Gobierno Central, a un 6% en 2010.

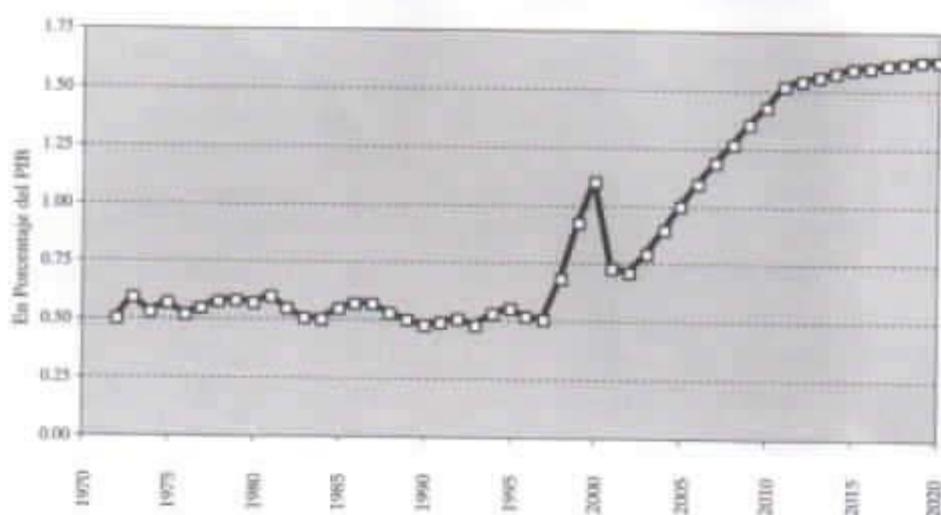
No obstante lo anterior, cabe resaltar que en las estimaciones se han establecido metas anuales, a las cuales será necesario dar seguimiento a través de la instrumentación de un sistema de evaluación de la calidad de dichos servicios.

Siguiendo a Sánchez (2002), paralelamente a la búsqueda de nuevos y mayores recursos, será necesario además tomar acciones como las siguientes:

- > designar un ente rector de políticas para la infancia, con autoridad social, a quien rendir cuentas y de quien recibir directrices,
- > reformar, modernizar, descentralizar y fortalecer las capacidades institucionales (sistemas de información, control presupuestario, capacitación continua, calidad de los servicios, participación de la comunidad), para la entrega de los servicios de atención infantil, e
- > incluir a la atención infantil, dentro de las prioridades de la agenda social y de la política pública en general.

Gráfico #A-21

**ECUADOR: Evolución Necesaria del Gasto del Gobierno Central en Atención Infantil, 2003 - 2020**



Fuente: Estimaciones del estudio con base a las tendencias histórica y reciente.

Las crecientes dificultades que enfrentan cerca de un millón de niños(as) pobres entre 0 y 5 años que se encuentran desprotegidos de atención de sus necesidades materiales, afectivas e intelectivas básicas para su desarrollo individual y social, demandan la atención inmediata de las metas de ampliación de la cobertura y mejoramiento de la calidad de los servicios de atención infantil.

## ANEXO

ECUADOR: ATENCIÓN INFANTIL. Brecha de Recursos  
para Lograr la Cobertura Universal  
Costo Total Anual para alcanzar las Metas en Atención Infantil

12(a)

Años	En Miles de Dólares			En Porcentaje del PIB			Años
	Costo Total de la Cobertura Propuesta Atención Infantil (1)	Recursos Disponibles por el Estado para la Atención Infantil (2)	Brecha de Recursos Estimada Sin Intervención (3=1-2)	Costo Total de la Cobertura Propuesta Atención Infantil	Recursos Disponibles por el Estado para la Atención Infantil	Brecha de Recursos Estimada sin Movilización de Recursos	
1998	134,870	134,870	-	0.68	0.68	0.00	1998
1999	127,541	127,541	-	0.93	0.93	0.00	1999
2000	149,877	149,877	-	1.10	1.10	0.00	2000
2001	131,609	131,609	-	0.73	0.73	0.00	2001
<b>2002</b>	<b>145,326</b>	<b>145,326</b>	-	<b>0.71</b>	<b>0.71</b>	<b>0.00</b>	<b>2002</b>
2003	181,915	163,422	18,494	0.79	0.71	0.08	2003
2004	229,848	181,995	47,852	0.90	0.71	0.19	2004
2005	282,303	200,755	81,548	1.00	0.71	0.29	2005
2006	337,445	218,826	118,619	1.09	0.71	0.38	2006
2007	395,449	237,109	158,340	1.18	0.71	0.47	2007
2008	458,119	256,698	201,421	1.27	0.71	0.56	2008
2009	527,780	277,724	250,055	1.35	0.71	0.64	2009
<b>2010</b>	<b>603,241</b>	<b>299,966</b>	<b>303,276</b>	<b>1.43</b>	<b>0.71</b>	<b>0.72</b>	<b>2010</b>
2011	673,261	314,964	358,298	1.52	0.71	0.81	2011
2012	716,355	330,712	385,643	1.54	0.71	0.83	2012
2013	761,358	347,248	414,110	1.56	0.71	0.85	2013
2014	808,002	364,610	443,392	1.57	0.71	0.86	2014
2015	856,314	382,841	473,474	1.59	0.71	0.88	2015
2016	904,910	401,983	502,927	1.60	0.71	0.89	2016
2017	955,067	422,082	532,985	1.61	0.71	0.90	2017
2018	1,007,776	443,186	564,590	1.61	0.71	0.90	2018
2019	1,063,061	465,345	597,716	1.62	0.71	0.91	2019
<b>2020</b>	<b>1,119,647</b>	<b>488,612</b>	<b>631,034</b>	<b>1.63</b>	<b>0.71</b>	<b>0.92</b>	<b>2020</b>

Fuentes: Anexos #12-b a #12-f

Elaboración Propia.

- (1) Los recursos para la atención infantil comprende el financiamiento al Programa ORI. Nuestros Niños, Colación Escolar, PRONEPE y Bono de Solidaridad, que son los Programas priorizados en las Políticas de Protección Social del MBS, en lo relativo a SSB.
- (2) Los recursos futuros disponibles se proyectan considerando la terminación de los contratos de Préstamo de los Programas que funcionan Crédito Externo y bajo el supuesto de que estos contratos no se extienden.

(a)

## ANEXO

ECUADOR: Costo para Alcanzar las Metas Básicas  
en Atención Infantil  
en Miles de Dólares (1)  
Escenario con cobertura Universal

12(b)

Años	Costo Total del Bono de Solidaridad (2)	Costo Total del Programa ORI (3)	Costo del Programa Nuestros Niños (4)	Costo del Programa Colación Escolar (5)	Costo Anual del Programa PRONEPE (6)	Costo Total de la Atención Infantil	Años
1998	124,559	4,373	—	5,110	828	134,870	1998
1999	112,979	6,932	—	6,486	1,144	127,541	1999
2000	134,296	6,986	—	7,671	924	149,877	2000
2001	110,285	7,092	3,545	9,758	929	131,609	2001
<b>2002</b>	<b>120,037</b>	<b>7,161</b>	<b>7,238</b>	<b>9,868</b>	<b>1,022</b>	<b>145,326</b>	<b>2002</b>
2003	144,508	15,471	9,091	11,732	1,114	181,915	2003
2004	177,436	24,937	12,510	13,762	1,203	229,848	2004
2005	213,498	35,605	15,982	15,931	1,287	282,303	2005
2006	252,177	46,526	19,173	18,203	1,365	337,445	2006
2007	292,801	58,243	22,438	20,533	1,433	395,449	2007
2008	337,750	70,319	25,455	23,091	1,505	458,119	2008
2009	387,399	84,180	28,725	25,896	1,580	527,780	2009
<b>2010</b>	<b>442,150</b>	<b>98,661</b>	<b>31,806</b>	<b>28,965</b>	<b>1,659</b>	<b>603,241</b>	<b>2010</b>
2011	492,865	112,378	34,944	31,366	1,709	673,261	2011
2012	516,281	126,445	37,970	33,899	1,760	716,355	2012
2013	540,650	141,311	41,013	36,571	1,813	761,358	2013
2014	566,002	156,748	44,000	39,385	1,867	808,002	2014
2015	592,368	172,751	46,926	42,346	1,923	856,314	2015
2016	619,780	189,314	49,785	44,050	1,981	904,910	2016
2017	648,268	206,430	52,573	45,756	2,040	955,067	2017
2018	677,865	224,834	55,469	47,506	2,101	1,007,776	2018
2019	708,674	244,608	58,308	49,306	2,164	1,063,061	2019
<b>2020</b>	<b>740,737</b>	<b>264,431</b>	<b>61,092</b>	<b>51,156</b>	<b>2,229</b>	<b>1,119,647</b>	<b>2020</b>

Fuentes: INEC, VI Censo de Población y Vivienda, Quito, 2001.

Badillo, Daniel. El Gasto Social y la Crisis Fiscal. UNICEF, Ecuador, 2000.

Oficinas del Programa ORI, Nuestros Niños, PRONEPE, Colación Escolar y Bono de Solidaridad; Información de coberturas y costos de financiamiento.

Fierro-Renoy, Virginia. Ecuador: análisis económico y funcional del gasto de las administraciones públicas, 1972-1994.

Cuadernos de Trabajo No. 114, Banco Central del Ecuador, Quito, Abril, 1997.

MEC; Boletines Estadísticos, Varios Años, SINEC, Quito, 2002.

MEC; Estadísticas Básicas de Costos en Educación, Estimaciones provisionales, Quito, Abril 2002.

SINEC, Sistema Nacional de Estadísticas Educativas, Boletín Electrónico, Datos Año Lectivo 1999-2000, Quito, 2001.

STFS. 1997. Estrategia de Financiamiento y Gasto de las Dimensiones Intersectoriales y Sectoriales de la

Agenda Social del Ecuador.

Anexos #12-c a #12-f de este estudio.

Elaboración Propia.

(1) Los costos del periodo 1998-2001 han sido tomados de las Estadísticas presupuestarias de los Programas anotados.

(3) Programa Operación Rescate Infantil del Ministerio de Bienestar Social (MBS), funciona con recursos del PGE.

(4) Programa Nuestros Niños del MBS, funciona con recursos de crédito externo del BID.

(5) Programa Colación Escolar financiado por el PGE (20%), El Fondo de Solidaridad y el Programa Mundial de Alimentos.

(6) Programa Nacional de Educación Pre-Escolar del Ministerio de Educación y Cultura.

# ANEXO ECUADOR: Costo para alcanzar la Meta de Cobertura Universal del Bono de Solidaridad 100% de la Población en Situación de Indigencia, Privilegiados por la Política Pública

12(c)

Años	Proyección de la Población que Demanda el Bono (1)	Población Cubierta Tendencia Histórica (2)	Población Sin Cobertura Actual (3 = 1-2)	Población sin Cobertura Manteniendo Tendencia (%)	Evolución de la Cobertura con Intervención		Evolución Cobertura Próximos Años (4)	Costo Total Anual En miles de Dólares	Años
					Población No Cobierta	Meta de Cobertura (%)			
1998	2,402,757	1,153,324	1,249,434	52%	52%	48.0	1,153,324	124,559	1998
1999	2,451,793	1,176,861	1,274,933	52%	52%	48.0	1,176,861	112,979	1999
2000	2,501,830	1,200,878	1,300,952	52%	52%	48.0	1,200,878	134,296	2000
2001	2,552,888	1,225,386	1,327,502	52%	52%	48.0	1,225,386	110,285	2001
<b>2002</b>	<b>2,604,967</b>	<b>1,250,384</b>	<b>1,354,583</b>	<b>52%</b>	<b>52%</b>	<b>48.0</b>	<b>1,250,384</b>	<b>120,037</b>	<b>2002</b>
2003	2,655,763	1,274,766	1,380,997	52%	48.0	52.0	1,380,997	144,508	2003
2004	2,707,020	1,299,369	1,407,650	52%	42.0	58.0	1,570,071	177,436	2004
2005	2,758,724	1,324,187	1,434,536	52%	36.0	64.0	1,765,583	213,498	2005
2006	2,810,588	1,349,082	1,461,506	52%	30.0	70.0	1,967,411	252,177	2006
2007	2,862,584	1,374,040	1,488,543	52%	24.0	76.0	2,175,564	292,801	2007
2008	2,914,683	1,399,048	1,515,635	52%	18.0	82.0	2,390,040	337,750	2008
2009	2,966,855	1,424,091	1,542,765	52%	12.0	88.0	2,610,833	387,399	2009
2010	3,019,072	1,449,155	1,569,918	52%	6.0	94.0	2,837,928	442,150	2010
<b>2011</b>	<b>3,071,302</b>	<b>1,474,225</b>	<b>1,597,077</b>	<b>52%</b>	<b>0.0</b>	<b>100.0</b>	<b>3,071,302</b>	<b>492,865</b>	<b>2011</b>

Fuentes: INEC, VI Censo de Población y Vivienda, Quito, 2001.

Badillo, Daniel. El Gasto Social y la Crisis Fiscal. UNICEF, Ecuador, 2000.

Oficinas del Programa ORI, Nuestros Niños, PRONEPE, Colación Escolar y Bono de Solidaridad; Información de coberturas y costos de financiamiento.

Fierro-Renoy, Virginia. Ecuador: análisis económico y funcional del gasto de las administraciones públicas, 1972-1994, Cuadernos de Trabajo No. 114, Banco Central del Ecuador, Quito, Abril 1997.

MEC; Boletines Estadísticos, Varios Años, SINEC, Quito, 2002.

MEC; Estadísticas Básicas de Costos en Educación, Estimaciones provisionales, Quito, Abril 2002.

SINEC, Sistema Nacional de Estadísticas Educativas, Boletín Electrónico, Datos Año Lectivo 1999-2000, Quito, 2001.

STFS. 1997. Estrategia de Financiamiento y Gasto de las Dimensiones Intersectoriales y Sectoriales de la Agenda Social del Ecuador.

Elaboración Propia.

(1) La población de referencia considerada para el Bono, corresponde únicamente al porcentaje de la población en situación de indigencia (bajo la hipótesis de descenso de la incidencia de la pobreza a partir de 2004).

(2) Representa la población que recibe el Bono de Solidaridad.

(4) Supone ampliar la cobertura de Bono al 100% de la población en situación de indigencia, hasta el año 2010.

Costo para alcanzar la meta de atención al 100%  
de la población demandante pobre

Años	Proyección Población de Referencia (1)	Población Cubierta Tendencia Histórica (2)	Población Pobre Sin Cobertura Actual (3) = (1-2)	Población sin Cobertura Pública Tendencia % (4)	Evolución de Cobertura con Intervención		Evolución Cobertura Próximos Años (5)	Costo Total Anual En Miles de Dólares	Años
					Población Pobre No Cubierta (4)	Meta de Cobertura Pública			
1998	749,022	31,459	717,563	96%	95.8	4.2	31,459	4,373	1998
1999	925,292	49,873	875,419	95%	94.6	5.4	49,873	6,932	1999
2000	932,449	50,259	882,190	95%	94.6	5.4	50,259	6,986	2000
2001	946,545	51,019	895,526	95%	94.6	5.4	51,019	7,092	2001
<b>2002</b>	<b>954,005</b>	<b>51,421</b>	<b>902,584</b>	<b>95%</b>	<b>94.6</b>	<b>5.4</b>	<b>51,516</b>	<b>7,161</b>	<b>2002</b>
2003	960,589	51,776	908,813	95%	89.4	10.6	102,111	15,471	2003
2004	960,296	51,760	908,536	95%	84.1	15.9	152,399	24,937	2004
2005	963,332	51,924	911,408	95%	78.9	21.1	203,359	35,605	2005
2006	951,394	51,280	900,114	95%	73.7	26.4	250,692	46,526	2006
2007	946,132	50,997	895,136	95%	68.4	31.6	298,883	58,243	2007
2008	933,119	50,295	882,823	95%	63.2	36.8	343,668	70,319	2008
2009	931,356	50,200	881,156	95%	57.9	42.1	391,821	84,180	209
<b>2010</b>	<b>924,448</b>	<b>49,828</b>	<b>874,621</b>	<b>95%</b>	<b>52.7</b>	<b>47.3</b>	<b>437,357</b>	<b>98,661</b>	<b>2010</b>
2011	920,363	49,608	870,755	95%	47.5	52.6	483,651	112,378	2011
2012	914,245	49,278	864,968	95%	42.2	57.8	528,342	126,445	2012
2013	909,506	49,022	860,483	95%	37.0	63.0	573,262	141,311	2013
2014	904,296	48,742	855,554	95%	31.7	68.3	617,363	156,748	2014
2015	898,618	48,436	850,183	95%	26.5	73.5	660,574	172,751	2015
2016	892,477	48,104	844,372	95%	21.3	78.8	702,825	189,314	2016
2017	885,875	47,749	838,126	95%	16.0	84.0	744,046	206,430	2017
2018	881,741	47,526	834,215	95%	10.8	89.2	786,777	224,834	2018
2019	877,277	47,285	829,992	95%	5.3	94.7	831,045	244,608	2019
<b>2020</b>	<b>872,487</b>	<b>47,027</b>	<b>825,460</b>	<b>95%</b>	<b>0.0</b>	<b>100.0</b>	<b>872,225</b>	<b>264,431</b>	<b>2020</b>

Fuentes: INEC, VI Censo de Población y Vivienda, Quito, 2001.

Badillo, Daniel, El Gasto Social y la Crisis Fiscal. UNICEF, Ecuador, 2000.

Oficinas del Programa ORI, Nuestros Niños, PRONEPE, Colación Escolar y Bono de Solidaridad; Información de coberturas y costos de financiamiento

Fierro-Renoy, Virginia, Ecuador: análisis económico y funcional del gasto de las administraciones públicas, 1972-1994.

Cuadernos de Trabajo No. 114, Banco Central del Ecuador, Quito, Abril, 1997.

MEC; Boletines Estadísticos, Varios Años, SINEC, Quito, 2002.

MEC; Estadísticas Básicas de Costos en Educación, Estimaciones provisionales, Quito, Abril 2002.

SINEC, Sistema Nacional de Estadísticas Educativas, Boletín Electrónico, Datos Año Lectivo, 1999-2000, Quito, 2001.

STFS, 1997. Estrategia de Financiamiento y Gasto de las Dimensiones Intersectoriales y Sectoriales de la Agenda Social del Ecuador. Elaboración Propia.

(1) La población de referencia comprende únicamente el 56% de la población entre 0 y 5 años, por cuanto según las estadísticas de la ECV a 1999, el 56% de la población Ecuatoriana es pobre.

(2) Cobertura registrada por el Programa.

(4) La evolución de la cobertura supone un incremento gradual que pasa del 4,1% al 25% de la población en el horizonte previsto (hasta 2010).

## ANEXO

ECUADOR: Costos Estimado de la Cobertura Universal  
del Programa Colación Escolar

12(e)

Costos para Alcanzar la Meta de Atención del 100 %  
de la Población Demandante Pobre

Años	Proyección	Población	Población	Población	Evolución de Cobertura		Evolución	Costo Total	Años
	Población	Cubierta	Sin	sin Cobertura	con Intervención		Cobertura	Annual	
	de	Tendencia	Cobertura	Manteniendo	Brecha de	Meta de	Próximos	En Miles	
	Referencia	Histórica	Actual	Tendencia	Cobertura	Cobertura	Años	de Dólares	
	(1)	(2)	(3 = 1-2)	%	%	%	(4)		
1998	1,120,636	638,763	481,874	43%	43%	57.0	638,763	5,110	1998
1999	1,137,825	648,560	489,265	43%	43%	57.0	648,560	6,486	1999
2000	1,121,506	639,259	482,248	43%	43%	57.0	639,259	7,671	2000
2001	1,141,305	650,544	490,761	43%	43%	57.0	650,544	9,758	2001
<b>2002</b>	<b>1,154,163</b>	<b>657,873</b>	<b>496,290</b>	<b>43%</b>	<b>43%</b>	<b>57.0</b>	<b>657,873</b>	<b>9,868</b>	<b>2002</b>
2003	1,212,222	690,966	521,255	43%	39.7	60.3	730,970	11,732	2003
2004	1,271,856	724,958	546,898	43%	36.4	63.6	808,901	13,762	2004
2005	1,333,080	759,856	573,224	43%	33.1	66.9	891,830	15,931	2005
2006	1,395,767	795,587	600,180	43%	29.8	70.2	979,829	18,203	2006
2007	1,459,910	832,149	627,761	43%	26.5	73.5	1,073,034	20,533	2007
2008	1,525,500	869,535	655,965	43%	23.2	76.8	1,171,584	23,091	2008
2009	1,592,523	907,738	684,785	43%	19.9	80.1	1,275,611	25,896	2009
<b>2010</b>	<b>1,660,968</b>	<b>946,752</b>	<b>714,216</b>	<b>43%</b>	<b>16.6</b>	<b>83.4</b>	<b>1,385,248</b>	<b>28,965</b>	<b>2010</b>
2011	1,713,012	976,417	736,595	43%	13.3	86.7	1,485,181	31,366	2011
2012	1,765,838	1,006,528	759,310	43%	10.0	90.0	1,589,254	33,899	2012
2013	1,819,428	1,037,074	782,354	43%	6.7	93.3	1,697,526	36,571	2013
2014	1,873,763	1,068,045	805,718	43%	3.3	96.6	1,810,055	39,385	2014
<b>2015</b>	<b>1,928,821</b>	<b>1,099,428</b>	<b>829,393</b>	<b>43%</b>	<b>0.0</b>	<b>99.9</b>	<b>1,926,892</b>	<b>42,346</b>	<b>2015</b>

Fuentes: INEC, VI Censo de Población y Vivienda, Quito, 2001.

Badillo, Daniel. El Gasto Social y la Crisis Fiscal. UNICEF, Ecuador, 2000.

Oficinas del Programa ORI, Nuestros Niños, PRONEPE, Colación Escolar y Bono de Solidaridad; Información de coberturas y costos de financiamiento

Fierro-Renoy, Virginia, Ecuador: análisis económico y funcional del gasto de las administraciones públicas, 1972-1994, Cuadernos de Trabajo No. 114, Banco Central del Ecuador, Quito, Abril, 1997.

MEC; Boletines Estadísticos, Varios Años, SINEC, Quito, 2002.

MEC; Estadísticas Básicas de Costos en Educación, Estimaciones provisionales, Quito, Abril 2002.

SINEC, Sistema Nacional de Estadísticas Educativas, Boletín Electrónico, Datos Año Lectivo 1999-2000, Quito, 2001.

STFS. 1997. Estrategia de Financiamiento y Gasto de las Dimensiones Intersectoriales y Sectoriales de la Agenda.

Elaboración Propia.

(1) La población de referencia comprende únicamente los alumnos matriculados en Establecimientos Fiscales de Nivel Pre-escolar y enseñanza primaria de los establecimientos públicos.

(2) Cobertura registrada por el Programa.

(4) Supone un incremento gradual de cobertura que pasa del 60% al 80% de la población demandante pobre, en el horizonte de tiempo previsto (2010).

En Miles de Dólares.

Años	Proyección Población de Referencia (1)	Población Cubierta Tendencia Histórica (2)	Población Sin Cobertura Actual (3 = 1-2)	Población sin Cobertura Manteniendo Tendencia %	Evolución de Cobertura con Intervención		Evolución Cobertura Próximos Años (4)	Costo Total Anual En Miles de Dólares	Años	
					Brecha de Cobertura %	Meta de Cobertura %				
2001	946,545	50,640	895,904	95%	94.7	5.4	50,640	3,545	2001	
1999	<b>2002</b>	<b>954,005</b>	<b>80,423</b>	<b>873,582</b>	<b>92%</b>	<b>91.6</b>	<b>8.4</b>	<b>80,423</b>	<b>7,238</b>	<b>2002</b>
1999	2003	960,589	80,978	879,611	92%	86.5	13.5	129,872	9,091	2003
2000	2004	960,296	80,953	879,343	92%	81.4	18.6	178,711	12,510	2004
2000	2005	963,332	81,209	882,123	92%	76.3	23.7	228,310	15,982	2005
2002	2006	951,394	80,203	871,192	92%	71.2	28.8	273,906	19,173	2006
2000	2007	946,132	79,759	866,373	92%	66.1	33.9	320,550	22,438	2007
2000	2008	933,119	78,662	854,457	92%	61.0	39.0	363,636	25,455	2008
2000	2009	931,356	78,513	852,842	92%	55.9	44.1	410,355	28,725	2009
2000	<b>2010</b>	<b>924,448</b>	<b>77,931</b>	<b>846,517</b>	<b>92%</b>	<b>50.9</b>	<b>49.2</b>	<b>454,366</b>	<b>31,806</b>	<b>2010</b>
2000	2011	920,363	77,587	842,776	92%	45.8	54.2	499,205	34,944	2011
2000	2012	914,245	77,071	837,175	92%	40.7	59.3	542,422	37,970	2012
2000	2013	909,506	76,671	832,834	92%	35.6	64.4	585,904	41,013	2013
2000	2014	904,296	76,232	828,064	92%	30.5	69.5	628,576	44,000	2014
2002	2015	898,618	75,754	822,865	92%	25.4	74.6	670,369	46,926	2015
2003	2016	892,477	75,236	817,241	92%	20.3	79.7	711,215	49,785	2016
2004	2017	885,875	74,679	811,196	92%	15.2	84.8	751,045	52,573	2017
2005	2018	881,741	74,331	807,410	92%	10.1	89.9	792,420	55,469	2018
	2019	877,277	73,954	803,323	92%	5.0	95.0	832,975	58,308	2019
	<b>2020</b>	<b>872,487</b>	<b>73,551</b>	<b>798,936</b>	<b>92%</b>	<b>0.0</b>	<b>100.0</b>	<b>872,749</b>	<b>61,092</b>	<b>2020</b>

Fuentes: INEC, VI Censo de Población y Vivienda, Quito, 2001.

Badillo, Daniel, El Gasto Social y la Crisis Fiscal. UNICEF, Ecuador, 2000.

Oficinas del Programa ORI, Nuestros Niños, PRONEPE, Colación Escolar y Bono de Solidaridad; Información de coberturas y costos de financiamiento.

Elaboración Propia.

(1) La población de referencia comprende únicamente la población pobre entre 0 y 5 años, por cuanto según las estadísticas de la ECV a 1999, el 56% de la población Ecuatoriana es pobre.

(2) Cobertura registrada por el Programa.

(3) Supone un incremento gradual de la cobertura en el horizonte de tiempo establecido, la cual pasa del 6,5% al 100% de la población demandante pobre.

## ECUADOR: Estimación del Costo Total Anual Para Alcanzar las Metas de Cobertura Universal en la Atención de los Servicios Sociales Básicos

Escenario con coberturas meta del 100%

En Millones de Dólares

Años	Costo Total de la Cobertura en SSB				Recursos Disponibles por el Estado				Brecha de Recursos Esperada				Brecha Total % del PIB	Brecha Total Valor Actual al año 2003	
	Cobertura		Cobertura		Para		Para		Para la		Para la				Para el Total de los SSB
	Propuesta Educación Básica (a)	Propuesta Salud Básica (a)	Cobertura Atención Infantil y Nutrición (a)	Total de los SSB Propuesto (a)	Educación Básica (b)	Salud Básica (b)	Atención Infantil y Nutrición (b)	Total de los SSB (b)	Educación Básica e = (a-b)	Salud Básica e = (a-b)	Atención Infantil y Nutrición e = (a-b)	Total e = (a-b)			
1998	310.7	106.3	134.9	551.9	214.3	98.6	134.9	447.7	96.4	7.8	0.0	104.2	0.53%	--	
1999	329.2	116.9	127.5	573.7	195.9	96.4	127.5	419.8	133.4	20.6	0.0	153.9	1.12%	--	
2000	357.1	119.0	149.9	626.0	214.8	95.5	149.9	460.2	142.3	23.5	0.0	165.8	1.21%	--	
2001	379.3	121.3	131.6	632.2	244.2	89.9	131.6	465.7	135.1	31.4	0.0	166.4	0.93%	--	
2002	433.6	138.2	145.3	717.2	258.4	102.4	145.3	506.1	175.2	35.9	0.0	211.1	1.03%	--	
2003	515.8	176.0	181.9	873.7	325.6	115.1	163.4	604.1	190.1	60.9	18.5	269.5	1.17%	269.5	
2004	593.2	219.4	229.8	1042.5	360.0	153.8	182.0	695.8	233.2	65.6	47.9	346.6	1.35%	315.1	
2005	675.5	267.6	282.3	1225.4	400.8	169.7	200.8	771.2	274.7	98.0	81.5	454.2	1.61%	375.4	
2006	761.5	319.9	337.4	1418.9	421.8	184.9	218.8	825.5	339.7	135.0	118.6	593.3	1.93%	445.8	
2007	849.7	376.5	395.4	1621.7	458.0	200.4	237.1	895.5	391.7	176.1	158.3	726.2	2.17%	496.0	
2008	947.4	439.8	458.1	1845.3	504.7	216.9	256.7	978.3	442.7	222.9	201.4	867.0	2.40%	538.3	
2009	1055.4	512.0	527.8	2095.2	552.7	234.7	277.7	1065.1	502.7	277.3	250.1	1030.0	2.63%	581.4	
2010	1174.8	592.7	603.2	2370.8	601.1	253.5	300.0	1154.5	573.7	339.2	303.3	1216.2	2.88%	624.1	
2011	1238.8	659.2	673.3	2571.3	621.1	266.2	315.0	1202.2	617.8	393.1	358.3	1369.1	--	638.7	
2012	1334.4	731.5	716.4	2782.2	652.1	279.5	330.7	1262.3	682.3	452.0	385.6	1519.9	--	644.6	
2013	1436.7	810.5	761.4	3008.6	684.7	293.4	347.2	1325.4	752.0	517.0	414.1	1683.2	--	648.9	
2014	1546.4	896.3	808.0	3250.7	718.9	308.1	364.6	1391.7	827.4	588.2	443.4	1859.0	--	651.6	
2015	1663.8	989.8	856.3	3510.0	754.9	323.5	382.8	1461.3	908.9	666.3	473.5	2048.7	--	652.8	
2016	1789.5	1092.4	903.2	3785.1	792.6	339.7	402.0	1534.3	996.8	752.7	501.2	2250.8	--	652.0	
2017	1924.0	1202.5	951.7	4078.1	832.3	356.7	422.1	1611.0	1091.7	845.8	529.6	2467.0	--	649.7	
2018	2067.8	1322.6	1002.6	4393.0	873.9	374.5	443.2	1691.6	1193.9	948.1	559.4	2701.4	--	646.7	
2019	2221.8	1452.8	1056.1	4730.7	917.6	393.2	465.3	1776.2	1304.2	1059.6	590.8	2954.5	--	643.0	
2020	2386.6	1593.9	1110.8	5091.3	963.5	412.9	488.6	1865.0	1423.1	1181.0	622.2	3226.3	--	638.3	

Fuente: Anexos #10, #11 y #12 de este estudio.

(1) La tasa de descuento que se utilizó es de 9%, tasa promedio para el período reportado en Arteta y Samaniego (abril, 2001). El valor actual total de recursos necesarios para cerrar la brecha total de SSB a 2003 es igual a la suma de los valores actuales anuales, 2003-2020 es decir 10112 millones de dólares, equivalentes a 43.9% del PIB de 2003.

En Millones de Dólares

SECTOR	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
<b>Electricidad</b>										
- Distribución	120.7	59.9	55.9	56.7	71.7	69.8	67.6	76.0	76.0	654.3
- Ferum	30.4	32.0	34.0	36.0	38.0	40.0	42.0	45.0	48.0	345.4
- Transmisión	0.0	70.0	55.0	15.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	202.0
- Generación*	180.0	280.0	335.0	230.0	90.0	115.0	80.0	40.0	0.0	1350.0
Total Inversión Pública	151.1	161.9	144.9	107.7	209.7	109.8	109.6	121.0	124.0	1239.7
Total Inversión Privada	180.0	280.0	335.0	230.0	90.0	115.0	80.0	40.0	0.0	1350.0
Total Inversión Sector Eléctrico	331.1	441.9	479.9	337.7	299.7	224.8	189.6	161.0	124.0	2551.7
<b>Telecomunicaciones</b>										
- Andinatel	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
- Pacifictel	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
- Porta, Bellsouth*	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
- WLL*	0.0	15.0	10.0	10.0	8.0	5.0	3.0	0.0	0.0	51.0
- PCS*	0.0	70.0	60.0	45.0	20.0	10.0	5.0	5.0	0.0	215.0
FODETEL	0.0	1.0	1.0	1.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4.0
Total Inversión Pública	0.0	1.0	1.0	1.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4.0
Total Inversión Privada	0.0	87.0	72.0	57.0	30.0	15.0	8.0	5.0	0.0	274.0
Total Inversión Sector Telecomunicaciones	0.0	88.0	73.0	58.0	31.0	15.0	8.0	5.0	0.0	274.0
<b>Transporte</b>										
<b>Puertos (1)</b>										
Esmeraldas	0.0	12.0	12.0	12.0	12.0	12.0	0.0	0.0	0.0	
Puerto Bolívar	0.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	0.0	0.0	0.0	100.0
Guayaquil	0.0	10.0	12.0	12.0	12.0	12.0	0.0	0.0	0.0	58.0
Manta	0.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	0.0	0.0	0.0	175.0
Total Inversión Pública	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total Inversión Privada	0.0	77.0	79.0	79.0	79.0	79.0	0.0	0.0	0.0	393.0
Total Inversión subsector puertos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Aeropuertos (2)</b>										
Guayaquil	3.0	50.0	180.0	130.0	87.0	0.0	0.0	0.0	0.0	450.0
Quito	2.0	200.0	100.0	100.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	502.0
Total Inversión Pública	5.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	5.0
Total Inversión Privada	0.0	250.0	280.0	230.0	187.0	0.0	0.0	0.0	0.0	952.0
Total Inversión subsector aeropuertos	5.0	250.0	280.0	230.0	187.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Carreteras</b>										
Inversión Pública	9.2	199.7	352.5	268.9	218.5	181.5	193.1	206.4	208.9	1838.6
Inversión Privada	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total Inversión Pública Sector Transporte	9.2	199.7	352.5	268.9	218.5	181.5	193.1	206.4	208.9	1838.6
Total Inversión Privada Sector Transporte	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total Inversión Sector Transporte	9.2	199.7	352.5	268.9	218.5	181.5	193.1	206.4	208.9	1843.6
<b>TOTALES</b>										
Total inversión pública en Infraestructura	165.3	362.5	498.4	377.6	429.2	291.3	302.7	327.4	332.9	3087.3
Total inversión privada en Infraestructura	180.0	367.0	407.0	287.0	120.0	130.0	88.0	45.0	0.0	1624.0
Total inversión en Infraestructura	345.3	729.5	905.4	664.6	549.2	421.3	390.7	372.4	332.9	4674.3
Memo:										
Inversión Pública Anual en % del PIB	0.81%	1.58%	1.94%	1.34%	1.39%	0.87%	0.84%	0.84%	0.79%	
PIB en millones de dólares	20473	23017	25633	28275	30821	33396	36155	39116	42249	
Valor Actual de la Inversión Pública a 2003 (3)		362.5	453.1	312.1	322.4	198.9	188.0	184.8	170.8	

Fuente: Varca (2002).

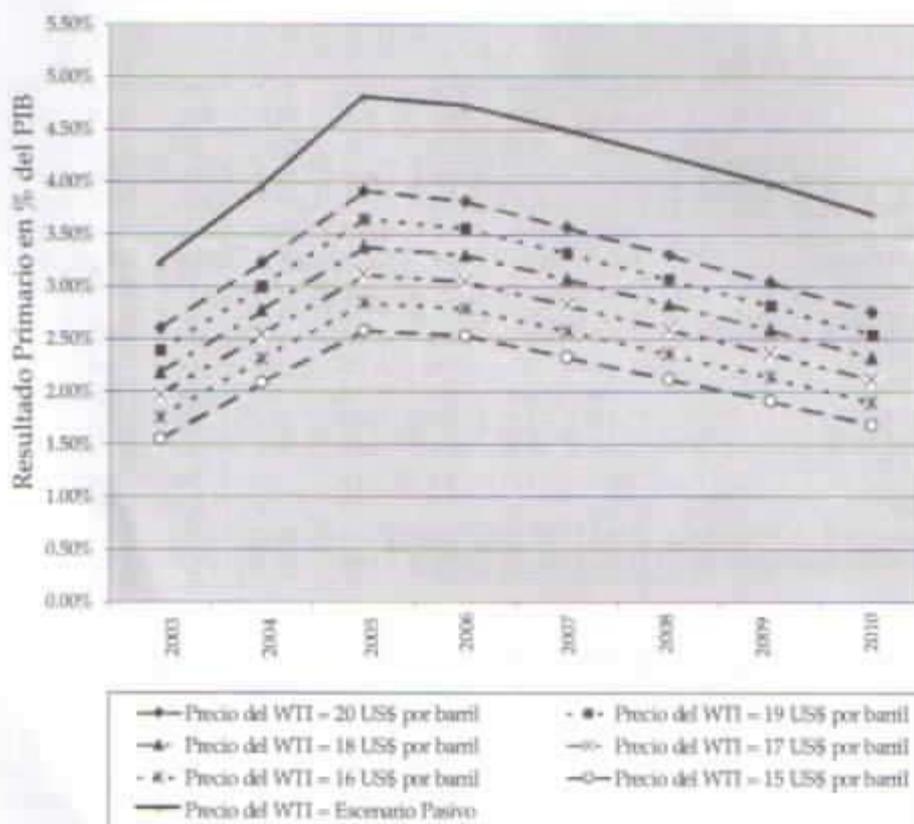
(1) No incluye agua, saneamiento y recursos mínimos para que el Estado asuma su nuevo rol de controlador y regulador en esos sectores. Un cálculo completo deberá incluir esos rubros.

(2) Inversión Privada

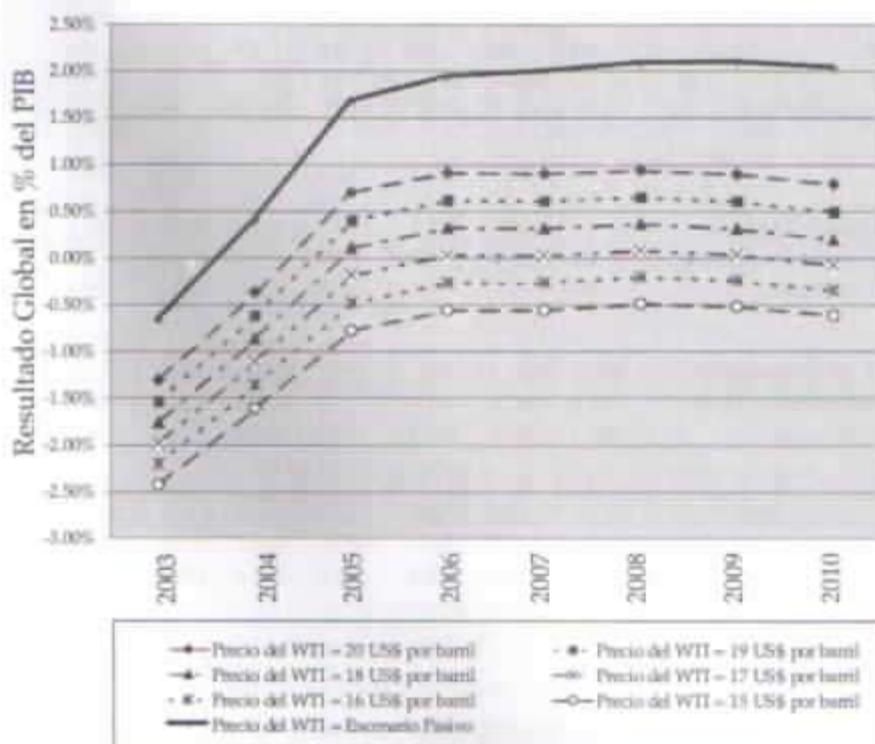
(3) La tasa de descuento nominal es de 9%, tasa promedio para el período obtenida de Arteta y Samaniego (2001).

**ECUADOR: Evolución de los Indicadores del Escenario  
con la Ley Orgánica de Responsabilidad Bajo Diferentes  
Supuestos del Precio del Petróleo**

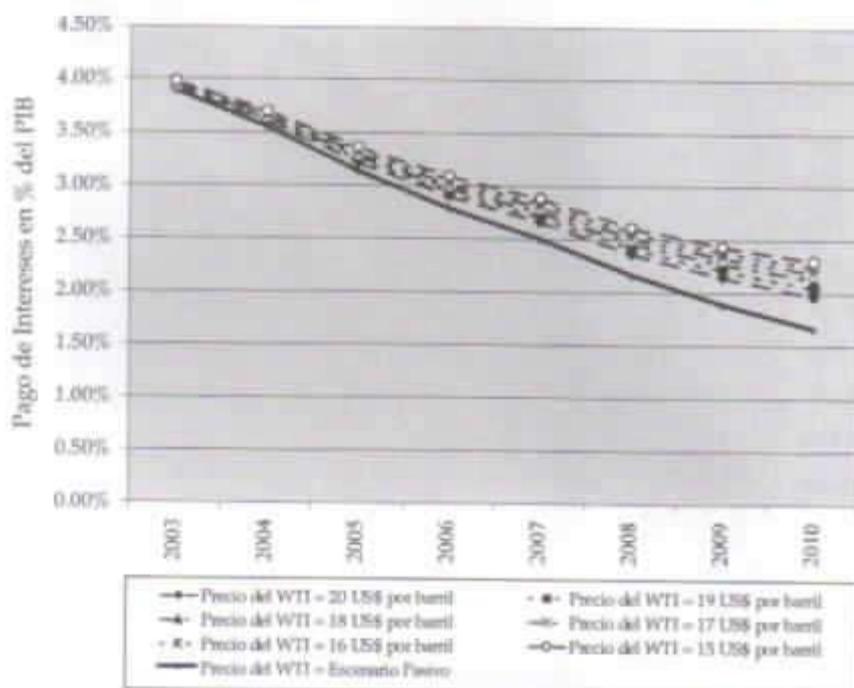
**Resultado Primario en % del PIB**



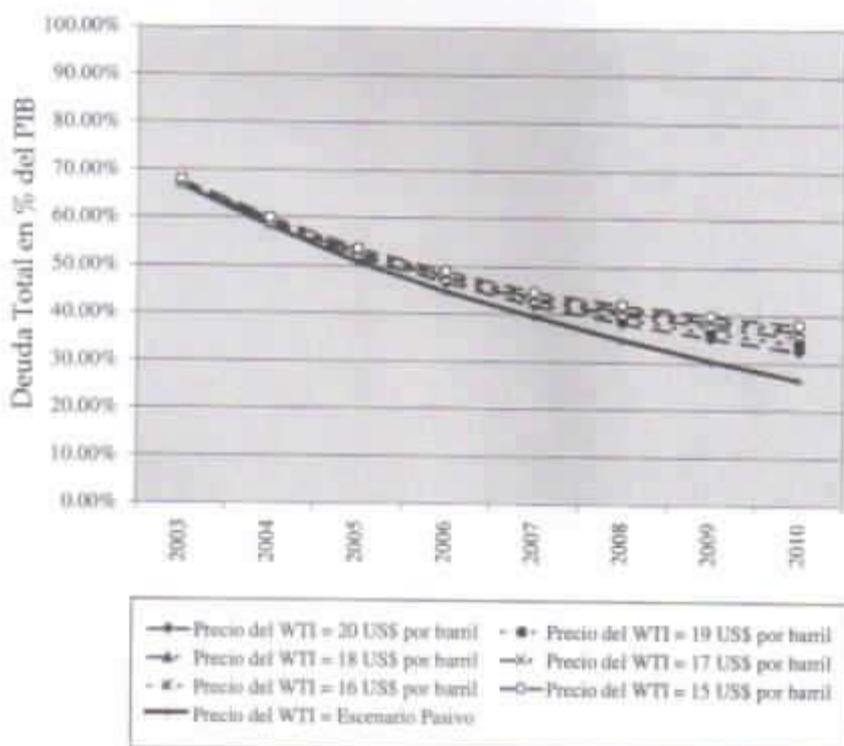
**Resultado Global en % del PIB**



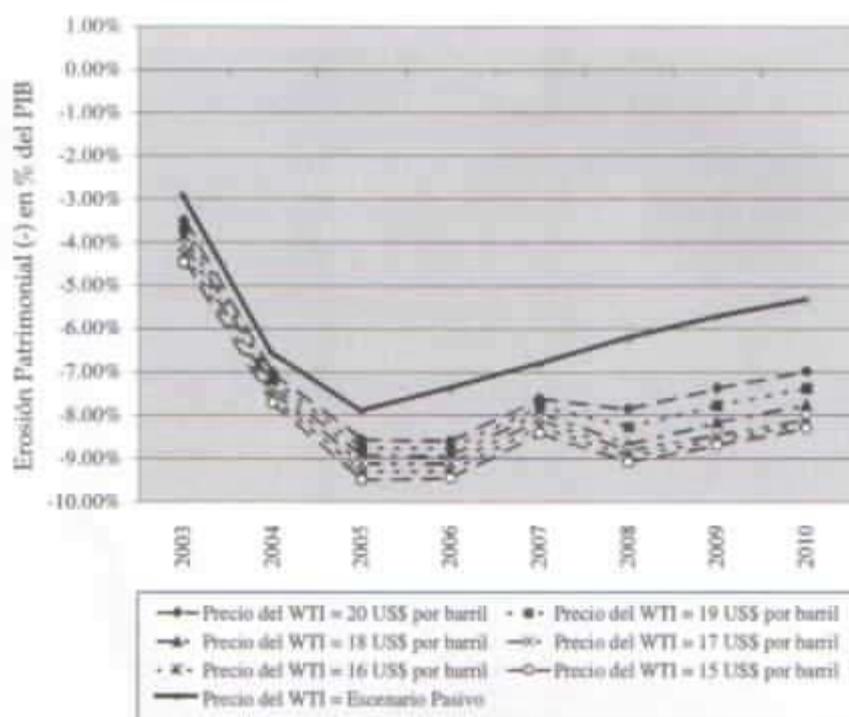
## Pago de Intereses en % del PIB



## Deuda Total en % del PIB



### Erosión Patrimonial en % del PIB



## Mariana Naranjo Bonilla

Master en Economía del Instituto Torcuato Di Tella (Buenos Aires), Especialista en Demografía del Centro Latinoamericano de Demografía (Santiago de Chile) y ha realizado varios cursos de actualización en Estados Unidos de Norte América y en Latinoamérica. Mariana Naranjo ha sido consultora para el Gobierno del Ecuador, organismos internacionales y entidades nacionales en temas de financiamiento y política social, también ha sido profesora universitaria. Autora y coautora de varias publicaciones, actualmente dirige "Enlace Internacional".

ISBN 9978-42-712-0



9 789978 427125