

GASTO SOCIAL ECUATORIANO



UNICEF Cazin / Galera / Ecuador

TRAYECTORIA, ORIENTACIÓN, VARIABILIDAD
Y FINANCIAMIENTO EN LA ÚLTIMA DÉCADA

GASTO SOCIAL ECUATORIANO: TRAYECTORIA, ORIENTACION, VARIABILIDAD Y FINANCIAMIENTO EN LA ÚLTIMA DÉCADA

© UNICEF, mayo 2006

UNICEF

Casilla: 134 CEQ 16
Dirección: Av. Amazonas #2889 y la Granja
Teléfonos: 2460-330/2460-332
Fax: (593-2) 2461-923
e-mail: quito@unicef.org
Quito-Ecuador

ISBN-13: 978-92-806-4097-7
ISBN-10: 92-806-4097-6

Autor: Daniel Badillo Muñoz

Oficial responsable: Berenice Cordero Molina

Revisión: Consuelo Carranza
Gabriela Malo

Diseño Gráfico: Zonacuario, Comunicación con Responsabilidad Social

Fotografías: UNICEF (Cazin, Larrea y Saltos)

Imprenta: (dato por confirmar)
No. de ejemplares: 1500



ÍNDICE

Introducción	7
Importancia	11
Importancia estratégica y rol contemporáneo del gasto social	
Trayectoria	17
Trayectoria reciente de la evolución del gasto social del Gobierno Central y su posición relativa en la región	
Comportamiento	27
Comportamiento del gasto público social ante la volatilidad del crecimiento y su financiamiento asociado	
Conclusiones	37
Conclusiones relevantes y recomendaciones	



PRESENTACIÓN

Los gastos sociales en el Ecuador son exiguos comparados con el resto de América Latina. En el 2004 el gasto social alcanzaba el 4% del PIB, cerca de la mitad del promedio de América Latina que es del 7.5% del PIB. Ecuador, para el año 2005, es uno de los países de menor inversión social en la región: solamente invierte más que Trinidad y Tobago. La asistencia social, un elemento importante en la preservación de una red de seguridad para los grupos más vulnerables, alcanza el 1% del PIB. Al mismo tiempo, el gasto en seguridad (militar y policial) es de alrededor del 3% del PIB, cifra que duplica el promedio latinoamericano de alrededor del 1.5% del PIB.

Contar con una población bien alimentada, sana y educada, que satisfaga sus necesidades básicas, no es solamente un compromiso moral en una sociedad democrática. Es sobre todo un requisito indispensable para construir y vivir realmente una democracia. No se puede pensar en una democracia real si la mayor parte de la población carece de educación básica o de acceso a los servicios de salud.

La desigual distribución de la riqueza es dramática en el Ecuador: el 10% más rico de la población percibe 38 veces el ingreso del 10% más pobre. Por otro lado, más de la mitad de la población es pobre, y en el campo esta proporción sube a las tres cuartas partes. La incidencia de la pobreza es aún mayor entre los grupos indígenas: afecta al 80% de los hogares.

Si comparamos algunas cifras que sirven como indicadores de la consecución de derechos básicos de la niñez y adolescencia ecuatorianas, encontramos que el Ecuador se encuentra por debajo de países como Chile, Costa Rica y Cuba. Se destacan dos indicadores fundamentales que dan medida de incumplimiento de derechos infantiles, así como de niveles de pobreza preocupantes. Estos son: mortalidad infantil y recién nacidos con bajo peso. En el caso de mortalidad infantil, esta resulta ser 3 veces mayor de aquella en Costa Rica, Chile y Cuba, 24 Ecuador y 8 por mil los otros países mencionados. En cuanto a recién nacidos con bajo peso, la cifra es de 16% en Ecuador comparado con el 5% en Chile. Este es un indicador de la calidad de vida de la mujer y la niñez y del nivel de pobreza que afecta a la población y en particular a las mujeres y a los niños menores de 5 años, hasta el punto

de llegar a un alto porcentaje (más de 3 veces que en Chile) de mujeres embarazadas que no pueden satisfacer sus necesidades alimenticias.

El gasto social per cápita en el Ecuador ocupa también el penúltimo lugar comparado con el resto de América Latina. Mientras Argentina realiza inversión social por un monto de 1283 dólares anuales per cápita, el Ecuador gasta 76 dólares anuales per cápita.

El presente trabajo analiza la evolución del gasto social en el Ecuador en los últimos diez años, así como también la necesidad de identificar fuentes apropiadas y estables de financiamiento y propone un nuevo enfoque de las incidencias del gasto social en el desarrollo, la equidad y el bienestar de los ecuatorianos.

Cristián Munduate
Representante UNICEF-Ecuador



UNICEF / Cazin / Ecuador 2006

Capítulo 1 INTRODUCCIÓN

**¿Qué tan cercano o distante está el gasto
ecuatoriano con respecto a los países más
avanzados de la región?**

GASTO SOCIAL ECUATORIANO: TRAYECTORIA, ORIENTACION, VARIABILIDAD Y FINANCIAMIENTO EN LA ÚLTIMA DECADA

En el país se vuelve urgente reconstruir instituciones sociales, organizadas con apego a tres principios básicos: universalidad, solidaridad y eficiencia; así como formular una política social de largo plazo, destinada a aumentar la equidad y la inclusión. Ello supone, entre otras cosas, una labor pública que conjugue, simultáneamente, acciones tanto en el campo económico como en el social, para detener y revertir la segmentación y la exclusión imperantes. Por consiguiente, las políticas sociales deben fundarse en una concepción universalista e integradora y atender a los sectores más rezagados de la población. El gasto social, constituye el vehículo privilegiado de esa reconstrucción y debe enmarcarse en dicha política. Para ello, el gasto social del país debería alcanzar al menos tres objetivos básicos.

En primer lugar, acrecentar los esfuerzos para elevar dicho gasto a niveles que permitan, en un primer momento, consolidar su recuperación de la severa crisis que atravesó durante los años 1998 y 1999 y, después, mejorar su posición relativa, hasta ubicarlo entre los países de la región que otorgan mayor prioridad al gasto público social.

En segundo lugar, caracterizarse por una composición interna, en la cual el gasto en capital humano (educación y salud) sea privilegiado; y en su interior se alcance una combinación de factores que permita imprimir calidad al gasto, bajo nuevas formas de organización y gestión, adaptadas a las demandas actuales.

En tercer lugar, estabilizar su financiamiento, con el fin de evitar los efectos adversos, derivados del recorte de los recursos destinados a la inversión social, en las fases recesivas del ciclo económico, modificando su sesgo pro cíclico.

En el marco de estos desafíos, el presente documento intenta sondear que tan encaminado está el gasto social ecuatoriano en esa dirección y busca responder a las siguientes preguntas:

- a) ¿Cuál es la magnitud de los recursos que destina el Ecuador a los distintos sectores sociales y cómo ha evolucionado en los últimos años?
- b) ¿Qué sectores del gasto social han sido privilegiados, constituyéndose en los motores del mismo?

- c)** ¿Cómo se distribuye el gasto social entre los diferentes factores de producción y de qué manera contribuyen a mejorar su calidad?
- d)** ¿Qué tan cercano o distante está el esfuerzo que realiza el Ecuador con respecto a los países más avanzados de la región?
- e)** ¿Cómo afectó al gasto social la recesión económica que sufrió el país a finales de la década pasada?
- f)** ¿En qué medida el gasto en capital humano (educación y salud) ha llevado al Ecuador en sentido de la dinámica de la demanda mundial y le ha convertido en un país con habilidad para adaptarse a los cambios de esa demanda?
- g)** ¿Han habido cambios con relación al comportamiento que, tradicionalmente, ha mostrado el gasto social respecto del ciclo económico?
- h)** ¿En qué medida las Leyes de responsabilidad fiscal han neutralizado ese comportamiento?
- i)** ¿Cuáles son los principales mecanismos de su financiamiento?

En una primera sección, se precisa la importancia estratégica y el rol contemporáneo que juega el gasto social en una sociedad que busca la inclusión, la equidad y el bienestar de su gente.

En una segunda sección, se aborda la magnitud y composición de los recursos que destina el Ecuador a los distintos sectores sociales, precisando su trayectoria en los últimos años y su efecto sobre la calidad. También se evalúa que tan cercano o distante está el Ecuador con respecto al esfuerzo que hacen, en materia de gasto social, los países más avanzados de la región.

En una tercera sección, se analiza que tan posible resulta estabilizar el financiamiento del gasto social, a fin de evitar los efectos adversos derivados del recorte de los recursos destinados a la inversión social en las fases recesivas del ciclo económico, para transitar desde una fase pro cíclica de su financiamiento hacia una fase contra cíclica.

Finalmente, en una cuarta sección, se resumen las conclusiones más relevantes y se efectúan ciertas recomendaciones.



© 2015 / 2016 / 2017 / 2018 / 2019

Capítulo 2

IMPORTANCIA

**Garantizar los derechos de niños y niñas,
requiere colocarlos en el centro de las
políticas presupuestarias.**

IMPORTANCIA ESTRATÉGICA Y ROL CONTEMPORÁNEO DEL GASTO SOCIAL

La importancia estratégica del gasto social y el rol que juega en la actualidad es necesario abordarlo desde dos perspectivas centrales. En primer lugar, desde la óptica del cumplimiento de los derechos humanos; y en segundo lugar, desde la perspectiva de los estrechos vínculos existentes entre la política económica y la política social.

En materia de derechos, en el país se constata una fuerte brecha entre el reconocimiento jurídico-formal de los derechos de la infancia y la adolescencia, y la implementación efectiva de los mismos. En efecto, mientras la norma constitucional ecuatoriana es muy avanzada y progresista al establecer los derechos (civiles, económicos, sociales, culturales, etc.) de sus ciudadanos, el cumplimiento efectivo de cada uno de esos derechos está muy distante de lo que establece esa norma. Y es que garantizar, efectivamente, los derechos de niños, niñas y adolescentes implica no solamente una responsabilidad legal y moral, sino que tiene, además, implicaciones para las políticas económicas y sociales y, por consiguiente, para la asignación de los recursos financieros.

Por lo tanto, garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes ecuatorianos requiere colocar los derechos en el centro de las políticas públicas, particularmente de las políticas presupuestarias. En ese enfoque, el volumen y uso de los recursos públicos asignados al cumplimiento de los derechos, constituye un importante indicador del grado de prioridad que otorgan los Estados a tal fin. De manera que, una mayor y más equitativa inversión social es el instrumento clave para la implementación efectiva de derechos. La experiencia internacional, muestra que la universalidad de esos derechos es la condición para la integración social, para el desarrollo económico y para la gobernabilidad democrática; es decir, es el fundamento de toda nación. De allí se nutre la importancia estratégica que adquiere el gasto social en la actualidad.

En materia de los estrechos vínculos existentes entre la política económica y la política social, en el mundo actual se ha profundizado tanto la racionalidad social de la política económica como la racionalidad económica de la política social; dado que se ha fortalecido el círculo virtuoso existente entre lo económico y lo social, donde el gasto social adquiere un rol protagónico². Ese círculo virtuoso tiene, más o menos, la siguiente racionalidad y secuencia.

² Por ejemplo, en materia de los derechos sociales, la Constitución en sus artículos 3/41 define con claridad y precisión las responsabilidades del Estado con respecto a los derechos de la familia, los artículos 42-46 a los derechos en salud, los artículos 47/51 a los derechos de los sectores vulnerables, los artículos 55/61 a los derechos a la seguridad social, los artículos 62-65 a los derechos a la cultura, y los artículos 66/80 a los derechos a la educación. Entre ellos establece con precisión y claridad la responsabilidad social del Estado ecuatoriano.

Un suficiente **gasto social** progresivo, digamos, que llegue más a los que más necesitan para mejorar la equidad, conduce a un adecuado y equitativo acceso de las personas a los servicios sociales; lo cual incide, a su vez, en la mejora del talento humano o del **capital humano**, o lo que es lo mismo, permite contar con gente más alimentada, más sana y más educada. Un suficiente gasto social progresivo, digamos, que llegue más a los que más necesitan para mejorar la equidad, conduce a un adecuado y equitativo acceso de las personas a los servicios sociales; lo cual incide, a su vez, en la mejora del talento humano o del capital humano, o lo que es lo mismo, permite contar con gente más alimentada, más sana y más educada, y por ende con trabajadores en mejores condiciones de salud y educación. De su parte el contar con gente y trabajadores más sanos y más educados, posibilita mejorar los niveles de **productividad** del aparato productivo nacional, porque permite introducir conocimiento, innovación y tecnología en los procesos productivos, lo que conlleva a crear una mayor cantidad de bienes y servicios con los mismos insumos o, por el contrario, se mantiene la misma cantidad de producción pero con menores insumos; determinando menores costos unitarios para cada bien producido y la posibilidad de reducir los precios de venta en el mercado.

Esta situación determina que las empresas ecuatorianas sean más **competitivas** en los mercados (internacional y nacional); es decir, puedan penetrar y conquistar una mayor parte de esos mercados, así tengan una mayor demanda, lo cual conlleva un mayor **crecimiento económico** nacional, que deberá repartirse adecuadamente entre utilidades (empresarios), salarios (trabajadores) e impuestos (Estado) mejorando la equidad. Este mayor crecimiento económico equitativo derivará, a su vez, en mayores niveles de **empleo**, determinando más puestos de trabajo para el sustento de la gente.

Por otro lado, el mayor crecimiento económico permitirá aumentar los **ingresos fiscales**, que deberán asentarse cada vez más en impuestos directos antes que en indirectos, para provocar un efecto redistributivo favorable (los impuestos directos cobran más a los que más tienen y mejoran la distribución), redundando así en una mayor equidad y disponibilidad de recursos fiscales, para aumentar nuevamente el gasto social y recomenzar el círculo virtuoso anteriormente descrito.

Pero el aumento de los ingresos fiscales permitirá, además, reducir significativamente las presiones inflacionarias, provocando que los precios de los bienes y servicios tengan crecimientos menores, es decir, se producirá una **menor inflación**. Esta menor inflación, al mismo tiempo, va a provocar que aumente el **salario real** o que la cantidad de bienes y servicios que el salario pueda comprar, aumente (aumento del poder de compra del salario, con la consecuente reducción del costo de la canasta familiar) mejorando, de esta manera, la posición relativa del salario frente a los precios de los demás bienes y servicios, lo cual redunda en una mayor equidad y en el bienestar de los trabajadores y sus familias.

Ahora bien, todo lo anterior desemboca, finalmente, en mejoras sobre los ingresos y las condiciones de vida de las familias. En efecto, el adecuado y equitativo acceso a los servicios sociales que se deriva del mayor gasto social; la mejora del talento humano que se produce; el aumento del salario real por la menor inflación; y, el aumento del empleo por mayores niveles de productividad y competitividad, van directamente a redundar en un aumento de los **ingresos familiares**, con lo cual, además, se

reducen los márgenes de pobreza, ya que se eleva el nivel de ingreso por encima de la línea que califica a los hogares como pobres.

Este aumento de los ingresos familiares, va a tener varias repercusiones favorables sobre el mejoramiento de las condiciones de vida de la familia.

En primer lugar, determinará que los padres no retiren a los niños de la escuela para ponerlos a trabajar. Permitiendo que los **niños y niñas permanezcan en las escuelas**, y de esta manera, no se pierda, temprana e irreversiblemente, capital humano. Cuando un niño se retira de la escuela no regresa nunca más. Con los consecuentes efectos negativos sobre las oportunidades futuras de empleo, de ingresos y su movilidad social (reproducción del ciclo de la pobreza).

En segundo lugar, permite que la familia pueda tener una mejor **atención y cuidado de su salud**; lo cual mejora sus condiciones de vida y le hace más productiva para el trabajo.

Finalmente, permitirá que la **familia se alimente y se nutra** de mejor manera redundando en la mejora de sus condiciones de vida y en su productividad en el trabajo.

Pero el aumento de los ingresos familiares no solamente tendrá repercusiones favorables sobre el mejoramiento de las condiciones de vida de la familia, sino también sobre la situación económica general del país. En efecto, los mayores ingresos de las familias y hogares van a provocar en primer lugar que la **demanda agregada** hacia las empresas aumente; es decir, el consumo y la inversión familiares aumenten, dinamizando, nuevamente, el crecimiento económico y el empleo de las empresas, lo que provoca un fortalecimiento del tejido productivo nacional, dado los efectos multiplicadores de esa demanda agregada sobre el conjunto de la actividad económica.

Ello permitirá que las cuentas externas (entrada y salida de dólares) tengan una mayor estabilidad (estabilidad externa), contribuyendo, asimismo, a una estabilidad financiera (bancos sólidos y fuertes) y todo ello permitirá una sostenibilidad fiscal, la cual, nuevamente, facilitará un mayor gasto social y la reiniciación del círculo virtuoso descrito entre lo económico y lo social



En resumen, se puede afirmar que los canales privilegiados de transmisión de lo económico hacia lo social, sin lugar a dudas, constituyen tres aspectos básicos: **el gasto social, el salario real y**



UNICEF / Caín / Ecuador 2006

Capítulo 3

TRAYECTORIA

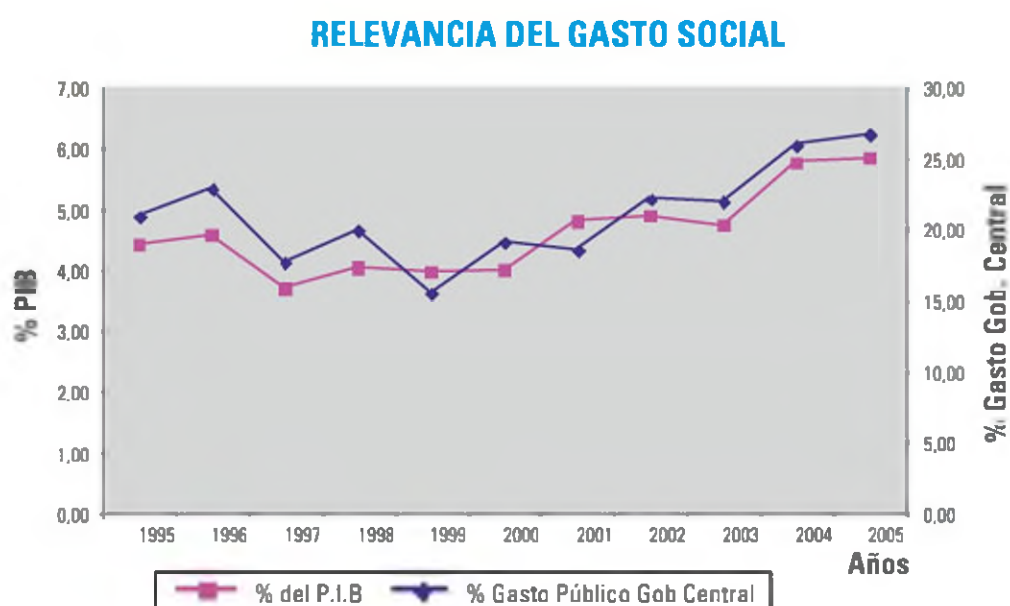
Lo preocupante en la evolución del gasto social es la pérdida de relevancia del gasto en capital humano.

TRAYECTORIA RECIENTE DE LA EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL DEL GOBIERNO CENTRAL³ Y SU POSICIÓN RELATIVA EN LA REGIÓN

El esfuerzo realizado a partir del año 2000 por aumentar en forma sostenida, el gasto público destinado a los sectores sociales, es uno de los hechos más destacados del reciente desarrollo social del país. Esto permitió, como se aprecia en el gráfico 1, la proporción del gasto público social en el producto interno bruto se elevara en 1.4 puntos porcentuales (del 4.4% al 5.8% del PIB) y que la participación del gasto social en el gasto público total aumente en 6 puntos porcentuales (pasó del 21% al 27%).

Esta mayor relevancia macroeconómica y fiscal del gasto social, estuvo determinada por el importante aumento del gasto social en términos reales, que se incrementó en un 76% entre 1995 y 2005.

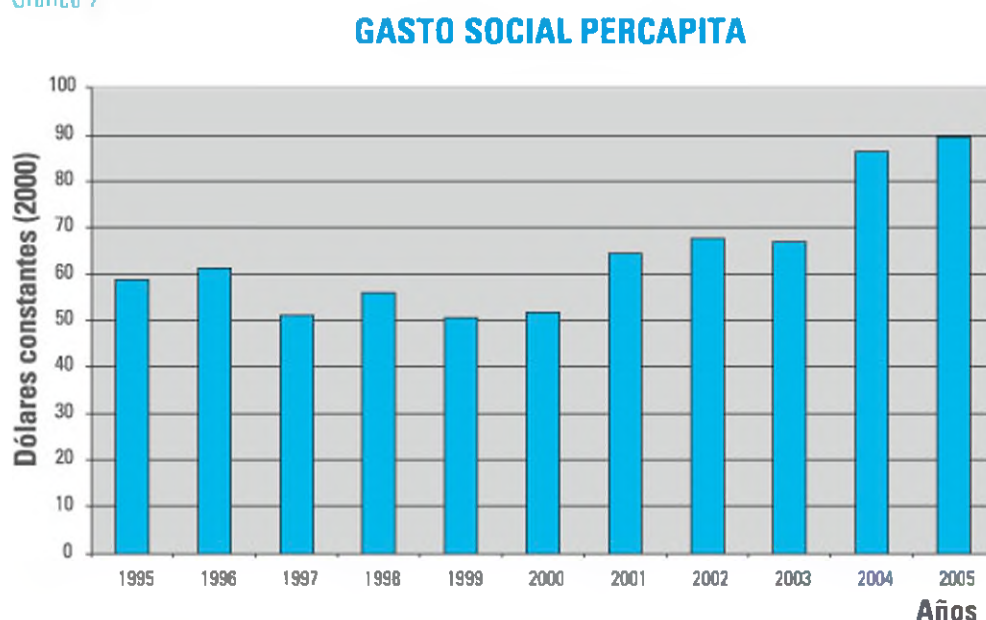
Gráfico 1



La información utilizada en esta sección se refiere únicamente al Presupuesto del Gobierno Central, por tanto no incluye las Entidades Descentralizadas, la Seguridad Social, las Empresas Públicas y los Gobiernos Seccionales. De otro lado, la información analizada, que proviene del Ministerio de Economía y Finanzas, considera los presupuestos liquidados del Gobierno Central, es decir la que efectivamente al final de cada año se gastó en los sectores sociales; por tanto los datos se refieren al en rojo y/o al devengado de cada año.

Ese esfuerzo determinó que los recursos por habitante, destinados a educación, salud, vivienda, trabajo y bienestar social, se incrementaran, entre 1995 y el 2005, a cerca del 52% en términos reales (a precios del 2000), lo que equivale a un aumento de 30 dólares per cápita (de 60 a 89 dólares). Esta mejora se produjo luego de la caída que experimentó en el año 1999, cuando bajó a 50 dólares por persona, como consecuencia de la fuerte crisis que vivió el país en esos años (ver gráfico 2).

Gráfico 2

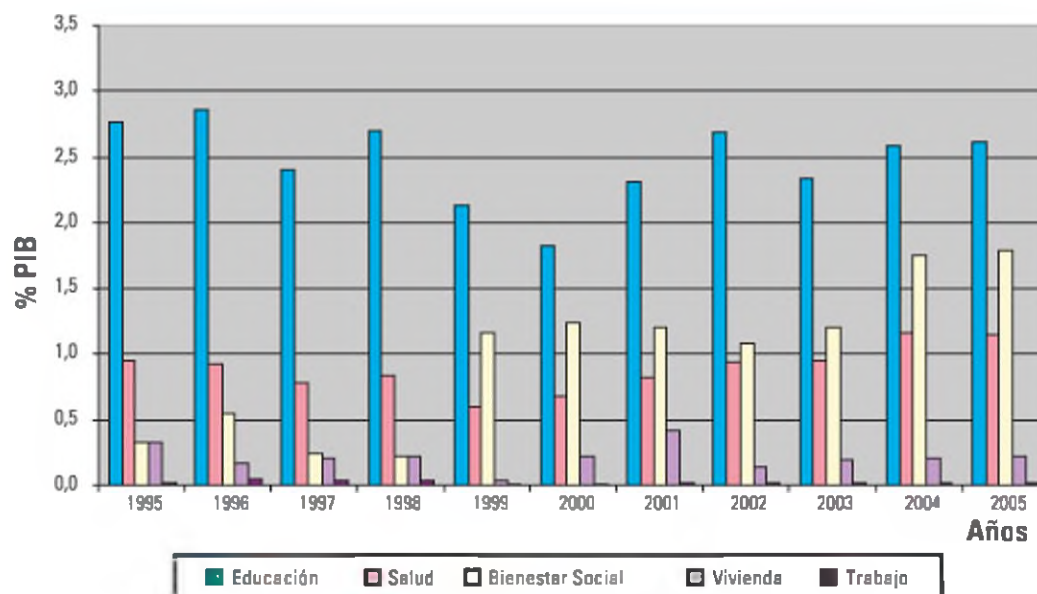


El nivel del gasto social es una dimensión relevante; pero también es importante conocer su composición y saber que sectores han sido los motores del crecimiento de ese gasto, determinando su trayectoria reciente.

Como se observa en el gráfico 3, el incremento del gasto público social en el país en los últimos 11 años es atribuible en su mayor parte a la dinámica de las erogaciones destinadas a bienestar social (pasa de 0,3% del PIB al 1,8% del PIB) y, en menor medida, a salud (pasa de 0,9% del PIB al 1,2% del PIB).

Gráfico 3

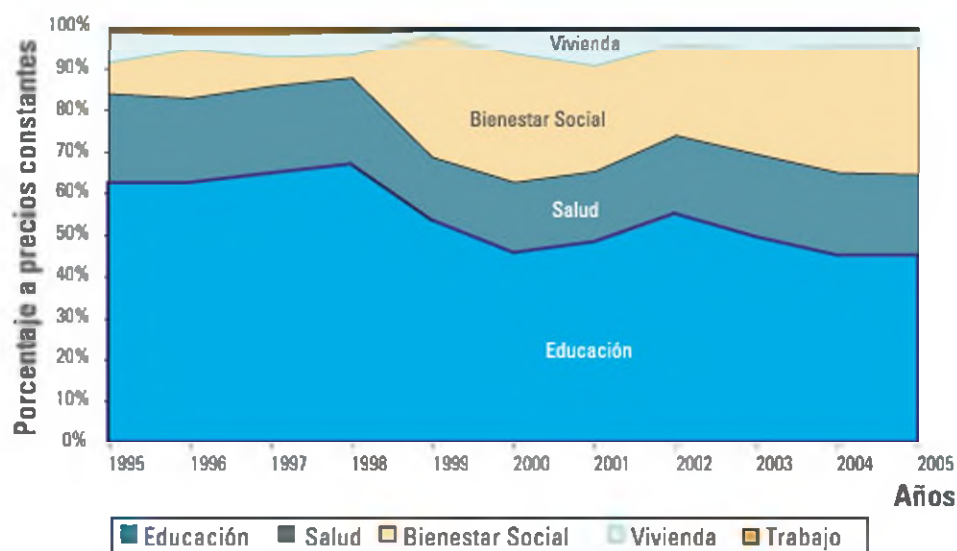
GASTO SOCIAL POR SECTORES



El gráfico 4, muestra a su vez, con claridad, cuál ha sido la inclinación y énfasis del gasto social, y por ende, de la política social en los últimos años. Mientras en el año 1995 cerca del 85% del gasto social se destinaba al gasto en capital humano; es decir, a la educación y a la salud (gente alimentada, educada y sana); en el año 2005, ese porcentaje se reduce al 65% (pierde 20 puntos porcentuales), en beneficio del porcentaje del gasto en bienestar social que aumenta significativamente (del 8% al 31%).

Gráfico 4

COMPOSICION GASTO SOCIAL



Es importante precisar que lo más significativo del gasto que realiza el sector bienestar social, constituyen las transferencias monetarias realizadas a las personas más pobres del país, a través del Bono de Desarrollo Humano (política de compensación), y las transferencias del Gobierno al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) para financiar el 40% del pago de las pensiones de sus jubilados, como también las transferencias para los Institutos de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y de la Policía Nacional (ISPOL) (política de subsidios).

Pero en los últimos años, la asignación para el Bono de Desarrollo Humano, se ha mantenido en un monto cercano a los 190 millones de dólares, con lo cual el aumento más reciente del gasto en bienestar social, y por ende del gasto social, ha sido determinado por incrementos en las transferencias a los sistemas públicos de seguridad social (política de subsidios), que no se ha expresado; sin embargo, en una mayor cobertura, ni una mejor atención para sus afiliados.

Lo preocupante, de esta evolución del gasto social, es la sensible pérdida de relevancia del gasto en capital humano. El sector educación, ni siquiera logra recuperar, en términos de porcentaje del PIB, los niveles precrisis registrados en los años 1995-1996. Asimismo, el gasto en salud, si bien aumenta, es ligeramente superior a los niveles del año 1996 (ver gráfico 3).

Además, el insuficiente gasto realizado en esos dos sectores estratégicos (educación y salud) se acompaña de una composición de gasto que insinúan bajos niveles de calidad, con limitado impacto favorable sobre las condiciones de vida de la gente. Y es que un determinante esencial de la calidad de la inversión social constituye su composición, dado que debe buscar aquella combinación de insumos y factores de producción que, de mejor manera, contribuya a optimizar los resultados y, por tanto, a calidad de los servicios sociales.

Los insumos básicos o factores de producción, esenciales para la prestación **con calidad** de los servicios sociales de educación y salud, hacen referencia, a su vez, a cuatro elementos básicos:

- 1) La disponibilidad suficiente y adecuada de los recursos humanos requeridos: médicos, profesores, enfermeras, supervisores, directores, inspectores, etc.
- 2) La disponibilidad suficiente y adecuada de infraestructura física requerida: hospitales, dispensarios, camas, colegios, escuelas, aulas, etc.
- 3) La disponibilidad suficiente y adecuada de equipos y maquinaria requeridos: equipos de radiología, laboratorio, quirófanos, instrumental médico, laboratorios de enseñanza, computadoras, etc.
- 4) La disponibilidad suficiente y adecuada de materiales e insumos básicos requeridos: medicamentos, insumos médicos, material didáctico, pupitres, bibliotecas, etc.

Una composición de la inversión social que no considere, adecuadamente, la combinación de estos cuatro factores básicos, obviamente tendrá incidencias negativas sobre la calidad. Si, por ejemplo, solamente se cuenta con médicos pero no se dispone de medicamentos suficientes, o de insumos médicos, o de equipos médicos para la atención de los pacientes, los resultados y la calidad de esa atención serán bajos.

No hay que olvidar que también tienen incidencia decisiva sobre la calidad, las formas de organización y gestión vigentes en los sistemas de entrega de servicios sociales. En el país, esas formas ya no corresponden a las realidades actuales y a las necesidades de la población. Las funciones concentradas en el Estado, la centralización de las decisiones, la falta de autonomía de los prestadores, la asignación de recursos basándose en presupuestos históricos (subsidios a la oferta) y la poca participación de los usuarios, impiden el mejoramiento de la calidad que prestan estos servicios.



Bajo esa óptica, cuando se mira el destino del gasto en educación, se aprecia un sesgo a, sobre priorizar, el peso de los recursos humanos en perjuicio de los otros factores de producción, ya que destina cerca del 91% de la inversión social al pago de las remuneraciones (durante el periodo 1995-1999 fue de 65%, en promedio). Situación menos acentuada, pero también inquietante, se produce en el caso de la salud, las remuneraciones absorben el 74% del gasto en salud (durante el periodo 1995-1999 fue de 70%, en promedio). Con una combinación de factores de producción sesgada hacia el recurso humano y excluyente de los otros factores, es muy difícil, en Ecuador, obtener mejoras en la calidad de los servicios sociales.

Pero esta composición factorial del gasto no está desconectada del bajo nivel de gasto, sino que la determina en buena parte, pues los pocos recursos destinados a la educación y a la salud hacen que solo alcance para el pago de las remuneraciones. Es decir, no solamente que el gasto en capital humano perdió, de manera sensible, relevancia dentro del gasto social, sino que, además, su bajo nivel determinó únicamente el pago de las remuneraciones, impactando sobre la calidad.

Ya se señaló la importancia estratégica que tiene, actualmente, para un país, el contar con gente alimentada, sana y educada (capital humano) sobre la productividad, la competitividad, el crecimiento económico, la inflación, el empleo, el salario real, los ingresos familiares, la pobreza, las condiciones de vida de la gente y su bienestar.

En Ecuador, nuevamente, durante la última década, esos efectos virtuosos han sido, prácticamente, inexistentes y continúan postergados, en razón del insuficiente monto que se gastó, precisamente, en

esos dos sectores claves (educación y salud). Situación que también provoca el sesgo hacia el peso excesivo de las remuneraciones, que no dejan espacio para los otros insumos básicos, afectando la calidad.

No es de extrañarse, entonces, que el crecimiento económico no petrolero per cápita de los últimos años, sea mediocre, llegando a apenas 2,7 promedio anual (2000-2005), que más del 57% de la población, económicamente activa del país se encuentre o sin trabajo (desempleada, 11%) o en trabajos precarios, de muy baja productividad e ingresos (subempleada, 46%), que en un 90% las exportaciones se asienten en recursos naturales, de bajo valor agregado y muy poco contenido tecnológico y de conocimiento e innovación, ya que el Ecuador es un país netamente exportador de productos primarios (principalmente petróleo) y de algunas manufacturas basadas en recursos naturales.

En efecto, Ecuador está último en América Latina, en el ranking de exportaciones de productos de media y alta tecnología, como porcentaje del total de las exportaciones. La poca tecnología que se exporta tiene escaso contenido local y está totalmente supeditada al mercado andino; ejemplos, de esto son las industrias automotriz y farmacéutica. A excepción de la agroindustria, la manufactura ecuatoriana, ha tenido un impacto muy limitado en el mercado mundial.

Entre 1990 y 2001, el Ecuador solo ganó el 0.05% del mercado mundial de manufacturas basadas en recursos naturales, y menos del 0.02% en manufacturas de baja y media tecnología. Se puede decir que el mundo todavía no conoce la industria manufacturera ecuatoriana⁴.

Pero precisamente, los productos dinámicos, los que más han crecido en el mundo son los manufactureros; y exportarlos supone participar en los productos con mayor demanda mundial. Sin embargo, como se dijo, la participación ecuatoriana, en esos productos más dinámicos, es casi nula, se limita a los productos primarios, cuya demanda mundial viene cayendo.

Desde ese punto de vista, el débil gasto en capital humano (educación y salud) y su mala calidad asociada; no solamente que le lleva al Ecuador en sentido inverso de la dinámica de la demanda mundial, sino que, además, le convierte en un país sin habilidad para adaptarse a los cambios en la demanda mundial; es decir, le condena a seguir siendo un país exportador de productos primarios de bajo valor agregado, ya que no cuenta con gente educada y sana para introducir innovación y conocimiento (en los productos dinámicos).

No es casual, entonces, que la situación de rezago del Ecuador, frente a los demás países de América Latina, en materia de exportaciones manufactureras, tenga su correlato con el rezago en materia de gasto social: lo uno conduce a lo otro. En efecto, no obstante el crecimiento que ha experimentado el gasto social en Ecuador durante la última década, se ha distanciado del esfuerzo que realizaron los países de la región más avanzados. Más aún, la posición relativa del país frente a los de la región se ha deteriorado fuertemente.

Y es que a pesar de que Ecuador aumentó su gasto social, los demás países de la región también lo hicieron, pero de manera más acentuada que la del Ecuador, con lo cual su posición frente al promedio

⁴ Véase: *Compendio de la Industria del Ecuador, MIBIPINDU*, año 2004.

⁵ La información de este análisis comparativo internacional proviene de CIPRI, institución que para el caso de Ecuador, a las cifras del Cálculo Central actualizadas anteriormente, añade las de las Unidades Descentralizadas y de la Seguridad Social, es decir, considerando una clasificación de gasto social más amplia. Véase al respecto *Presupuesto Social de América Latina 2005*.

de la región se rezagó, tanto en lo que se refiere al gasto per cápita (76 dólares frente a 610 dólares), como a la prioridad macroeconómica (5,7% frente a 15,1%) y a la prioridad fiscal (25,2% frente a 59,2%), en el período 1990-91, 1996-1997, 2002-2003.

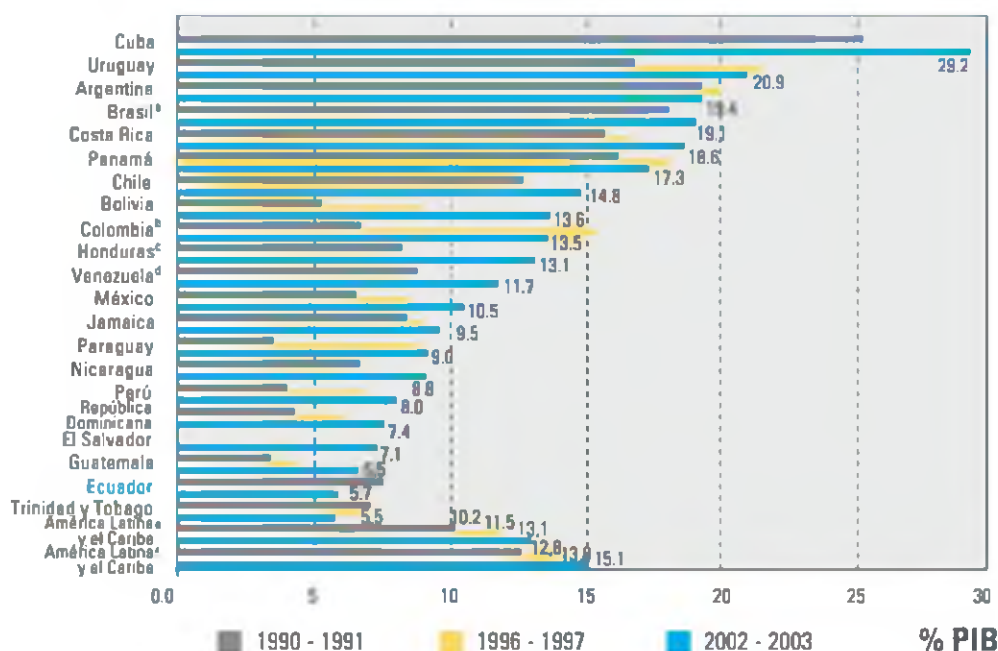
Este continuo rezago determinó que en el período 2002-2003 Ecuador pase a ocupar el penúltimo lugar en la región, tanto en gasto social per cápita como en porcentaje del PIB; solamente está mejor que Nicaragua y Trinidad y Tobago, respectivamente, lo cual resulta inaceptable.

Por ejemplo, en materia de prioridad macroeconómica, en el período 2002-2003 (ver gráfico 5), se pueden diferenciar tres grupos de países:

- 1) Los de gasto social alto, entre los que se encuentran Cuba, Uruguay, Argentina, Brasil, Costa Rica, Panamá y Chile, cuyo gasto social tiene una participación superior al 15% del PIB.
- 2) Los de gasto social medio, entre los que se encuentran países como Bolivia, Colombia, Honduras, Venezuela, México y Jamaica, cuyo gasto social se encuentra entre 10% y 15% del PIB; y.
- 3) Los de gasto social bajo, cuya participación es menor al 10% del PIB, dentro de este último grupo se encuentran Paraguay, Nicaragua, Perú, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Ecuador y Trinidad y Tobago.

Gráfico 5

COMPARACIÓN ENTRE LA CARGA TRIBUTARIA Y EL GASTO PÚBLICO SOCIAL AMÉRICA LATINA 2002 - 2003

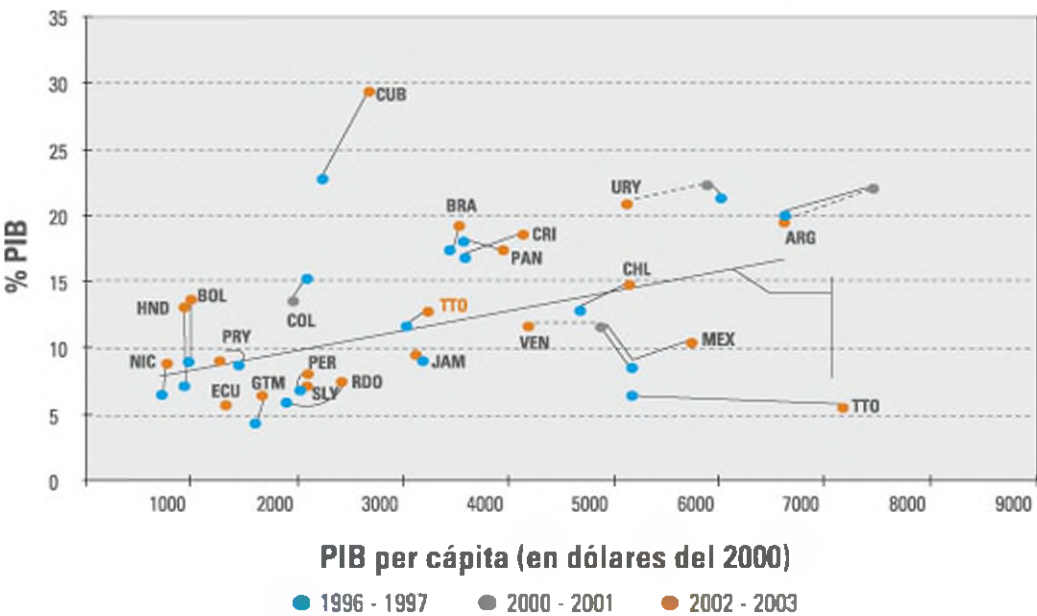


Ecuador, que gastó 5,7% del PIB, invirtió en el área social 5.1 veces menos de lo que gastó el mejor país del primer grupo (Cuba, 29,2%); 2.4 veces menos de lo que invirtió el mejor de los países del segundo grupo (Bolivia, 13,6%) y 2.6 veces menos de lo que invirtió el promedio de la región (15,1%). Ecuador está muy lejos de lo que hacen los países más avanzados en materia de gasto social.

El retroceso se evidencia cuando se constata que en 1990-1991 la brecha con el promedio de la región era solamente de 1,7 veces y Ecuador se ubicaba por encima de 9 países que gastaban menos; es decir, estaba más cercano al promedio de la región. Se concluye, entonces que, prácticamente, todos los países de la región hicieron un mayor esfuerzo que Ecuador en materia de gasto social, con lo cual se rezago fuertemente frente al promedio regional (ver gráfico 6).

Gráfico 6

TRAYECTORIA DEL GASTO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE





UNICEF / Salas / Ecuador 2006

Capítulo 4

COMPORTAMIENTO

**En la crisis los niños pobres frecuentan
menos las escuelas, y trabajan aún más.**

COMPORTAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL ANTE LA VOLATILIDAD DEL CRECIMIENTO Y SU FINANCIAMIENTO ASOCIADO

No es desconocido que, en el pasado reciente, las políticas fiscales han sido pro cíclicas en Ecuador; es decir, han sufrido efectos adversos (recorte de los recursos) con las fases recesivas del ciclo económico (caída del Producto interno bruto); estando estrechamente influidas por su evolución. El gasto público, en general, ha tenido reiterados episodios de recortes cuando el PIB se ha contraído o desacelerado, sobre todo en la década de los ochenta y noventa, pero en particular, es el gasto social el que más ha sufrido de esa volatilidad, expresando que es más pro cíclico que el resto del gasto público.

El gráfico 7, confirma este grado de prociclicidad que tiene el gasto social, frente a las fluctuaciones del PIB. Se aprecia claramente que cuando el PIB se contrae o desacelera, el gasto social, también lo hace y cuando se reactiva, el gasto social también se recupera.

Esta variabilidad y volatilidad del crecimiento, resultan inquietantes por sus efectos perversos pero, además, se aprecia, como se anotó, que el grado de esa influencia sobre el gasto social es muy marcado; es decir, cuando el PIB cae o se desacelera, el gasto social cae o desacelera aún con más fuerza, igual ocurre cuando se recupera. Su reacción frente a cambios en el PIB es muy acentuada; se ve en los años 2003 y 2005, que una pequeña desaceleración del crecimiento provoca una fuerte desaceleración del gasto social, y viceversa en el año 2001 y en el año 2004.

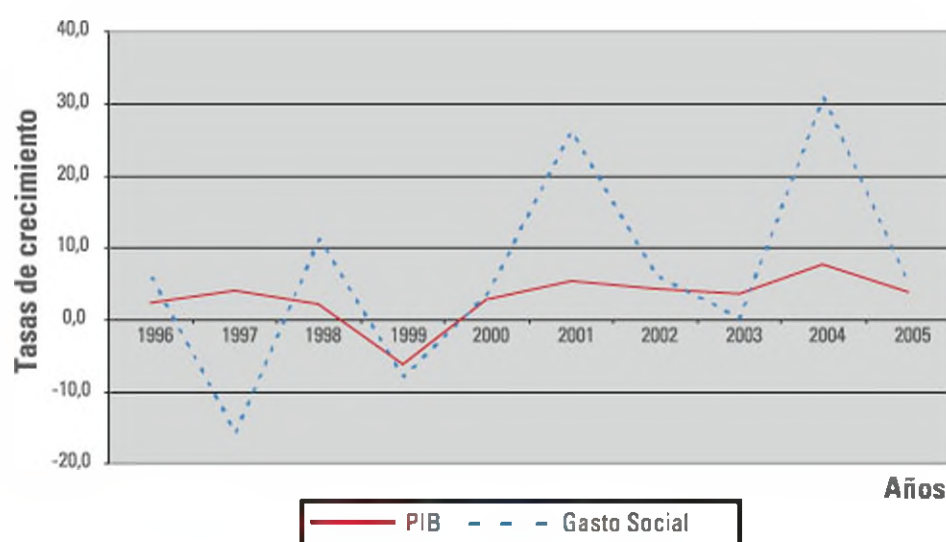
Este rasgo, ha sido característico y ha estado presente durante las últimas décadas; es decir, no se observa un cambio con relación al comportamiento que, tradicionalmente, ha mostrado en el pasado el gasto social, respecto del ciclo económico.



UNICEF / Canin / Ecuador 2006

Gráfico 7

EVOLUCION DEL PIB Y DEL GASTO SOCIAL



Pero en los años 2000, esa prociclicidad tiene una diferencia con respecto al pasado; ya no son tanto las caídas del crecimiento (caso 1998-1999); sino la mediocridad del crecimiento (aceleración -desaceleración), que desencadena la aceleración -desaceleración del gasto social.

Esta variabilidad-volatilidad continúa teniendo efectos muy negativos en lo social; es decir, en la gente. Varios estudios para América Latina demuestran que cuando el crecimiento económico baja, los pobres son afectados de manera más que proporcional por esa caída; y cuando el crecimiento aumenta, el nivel de pobreza se mantiene estable (o empeora). Las ganancias que se observan, en términos sociales, en un ciclo de auge o de crecimiento, se contrarresta de manera más severa en un ciclo de caída; las pérdidas en un ciclo de caída son mucho más fuertes que las ganancias en un ciclo de subida.

Es decir, en un ciclo recesivo, frecuente en Ecuador, los costos en términos sociales tienden a ser mucho mayores que los beneficios que se obtienen en los ciclos expansivos. Y es que las perturbaciones macroeconómicas, agravan durablemente la situación de las clases modestas y pobres; y los efectos positivos que pueden tener los "programas localizados" de lucha contra la pobreza, son contrarrestados o eliminados por la alta volatilidad del crecimiento económico.

Este fenómeno se explica, esencialmente, por la acentuación de las desigualdades que se producen al momento de la crisis, cuyos efectos son mucho mayores que en los países desarrollados, en razón de los débiles mecanismos de protección social, con los que cuenta la mayor parte de la población.

En la crisis, los servicios públicos, particularmente, de educación y salud, sufren sensiblemente por la reducción del gasto público, que se adopta a fin de restablecer el equilibrio presupuestario. La duración media de la escolaridad baja y su calidad decae, los niños pobres frecuentan menos las escuelas y trabajan aún más como resultado de la búsqueda de actividades de supervivencia a corto plazo; el cuidado de la salud se ve reducido y la nutrición es cada vez más insuficiente.

Todos estos factores tienen como corolario, la sensible disminución de las capacidades de la población para salir de la pobreza, una vez que se produce la recuperación económica, y en muchos casos, se la pierde de manera irreversible. Como se anotó, cuando un niño o una niña abandona la escuela, porque tiene que salir a buscar ingresos en un momento de crisis económica muy fuerte, no retorna a la educación.

En otras palabras, no se recupera el capital humano, que se pierde por desempleo u otras vías, en períodos de recesión, y los ciclos expansivos no garantizan una recuperación de los niveles anteriores a esta.

Conviene añadir que, el rasgo señalado anteriormente de que el país tiene una inserción en las demandas menos dinámicas del comercio internacional; vale decir, de que su especialización de oferta exportable, se concentre en un número reducido de productos primarios, sobre todo, de origen



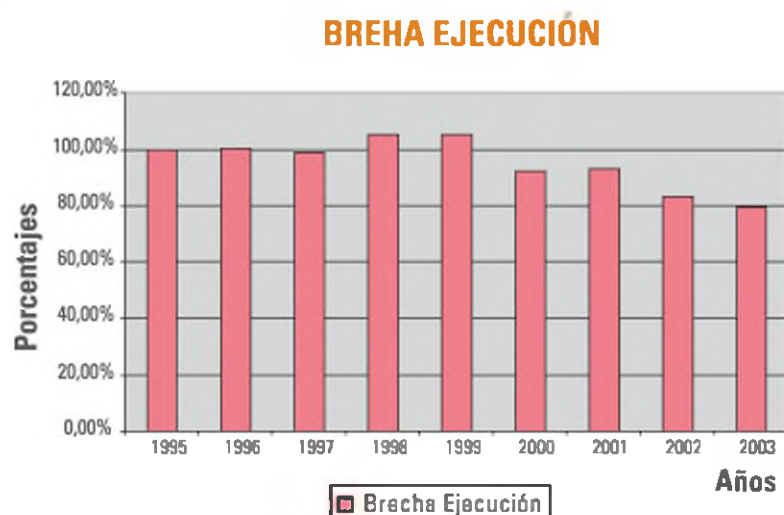
extractivo, acentúa la volatilidad o variabilidad en el crecimiento económico, dada la alta fluctuación a la que están expuestos los precios de esos bienes en los mercados internacionales. Es decir, el tipo de inserción internacional y especialización que tiene la economía ecuatoriana son portadores de volatilidad en el crecimiento.

Otra de las repercusiones adversas, que ha sufrido el gasto social con las fases recesivas del ciclo

económico, constituye la brecha que se produce entre los montos que se aprobaron como gasto social y lo que efectivamente se entregó hasta finales de cada año, que se mide con la brecha entre el gasto codificado y el gasto devengado o emitido.

Esto traduce que, cuando el crecimiento económico se desacelera, los montos asignados al gasto social, se desaceleran aún más; **pero además** sobre estos montos asignados, se termina entregando, en la práctica, menores recursos que los programados. El gráfico 8 muestra esa relación.

Gráfico 8



Como se aprecia en el gráfico anterior, a partir del año 2000, esa brecha se amplió hasta llegar al 20% en el año 2003; es decir, que de cada dólar aprobado de gasto social, solamente se gastaron 80 centavos en el año 2003; 20 centavos no se ejecutaron. Ese porcentaje, representó nada menos que cerca de 346 millones de dólares solo en el año 2003 y 713 millones de dólares durante el período 2000 y 2003.

Ese monto hubiera permitido, por ejemplo, duplicar el número de maestros a 220.000 en el país o multiplicar por 3 el bono de desarrollo que se entrega a cerca de 1.200.000 madres o tener un sector salud 2 veces más grande que el actual.

Si miramos ahora la volatilidad desde el ángulo de las fuentes de financiamiento del gasto social, se infiere que la variabilidad y volatilidad del gasto social está muy asociada a las variaciones que sufren cada una de las diversas fuentes que lo financian. Sin embargo, en Ecuador, de cerca de 7 fuentes de financiamiento existentes, la enorme mayoría del gasto social está concentrada en una sola fuente: los recursos fiscales.

Los restantes 3,5 centavos del gasto social son financiados con las otras 6 fuentes. Los créditos externos financian apenas el 1% del gasto social y son básicamente créditos contrahidos con organismos multilaterales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento, etc. Los recursos propios financian el 0,9% del gasto social, y constituyen el colón que hacen los establecimientos de salud, educación, etc. a sus usuarios y beneficiarios. El 0,7% del gasto social es financiado con contribuciones locales a créditos. El 0,6% con créditos internos a partir de la emisión de papeles, bonos, etc. en el mercado local. Apenas el 0,4% del gasto social es financiado con impuestos a empresas específicamente asignados al gasto social por normas o leyes particulares (por ejemplo, impuestos).

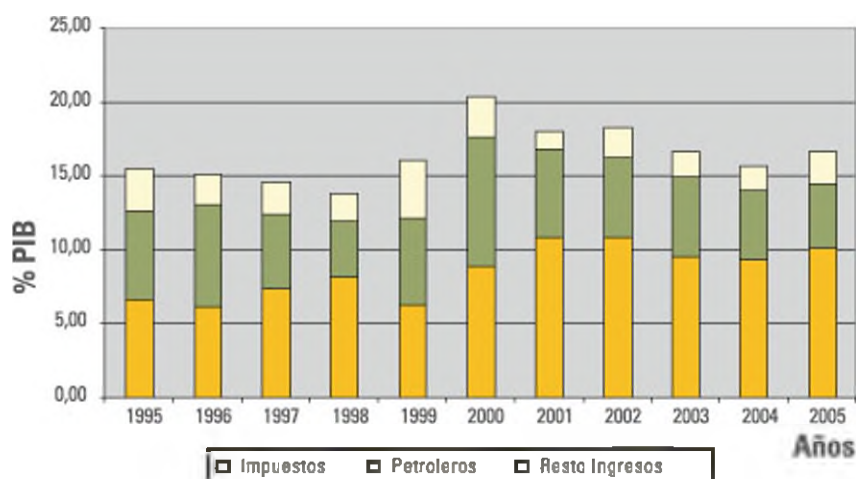


En efecto, de cada dólar que se gasta en lo social, 96,5 centavos provienen de impuestos indirectos y directos e ingresos petroleros, los cuales están estrechamente asociados al crecimiento económico y a la evolución del mercado internacional del petróleo⁴. Si el crecimiento cae o los precios internacionales del petróleo bajan, los recursos para el gasto social también bajan. Si suben, no necesariamente, se destinan al gasto social. De allí, el alto grado de vulnerabilidad y volatilidad del gasto social.

Medidos como porcentaje del PIB, en el siguiente gráfico se muestra esa variabilidad de los ingresos del Gobierno Central. De bajar a cerca del 14% en 1998 (por caída del petróleo) suben a un poco más del 20% en el 2000 (también empujados por la recuperación de los precios internacionales del petróleo), para volver a bajar a algo más del 15% en el 2004 y luego ubicarse en el 16% en el año 2005.

Gráfico 9

COMPOSICION DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL

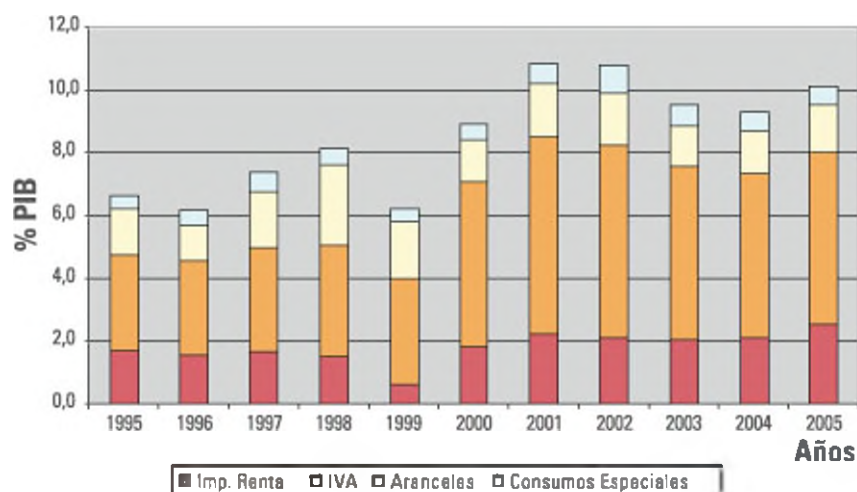


Si bien, a partir del año 2001, los impuestos se presentan como más estables y permanentes, tienen el problema de asentarse, fundamentalmente, en impuestos indirectos antes que en impuestos directos, deteriorando, en cambio, la equidad (ver gráfico 10).

De cada dólar que se recauda por impuestos, solamente 20 centavos provienen de impuestos directos (renta), los otros 80 centavos provienen de impuesto indirectos (IVA, aranceles, consumos selectivos, etc.). El régimen tributario no está cobrando más impuestos a los que más tienen, por tanto, no es redistributivo.

Gráfico 10

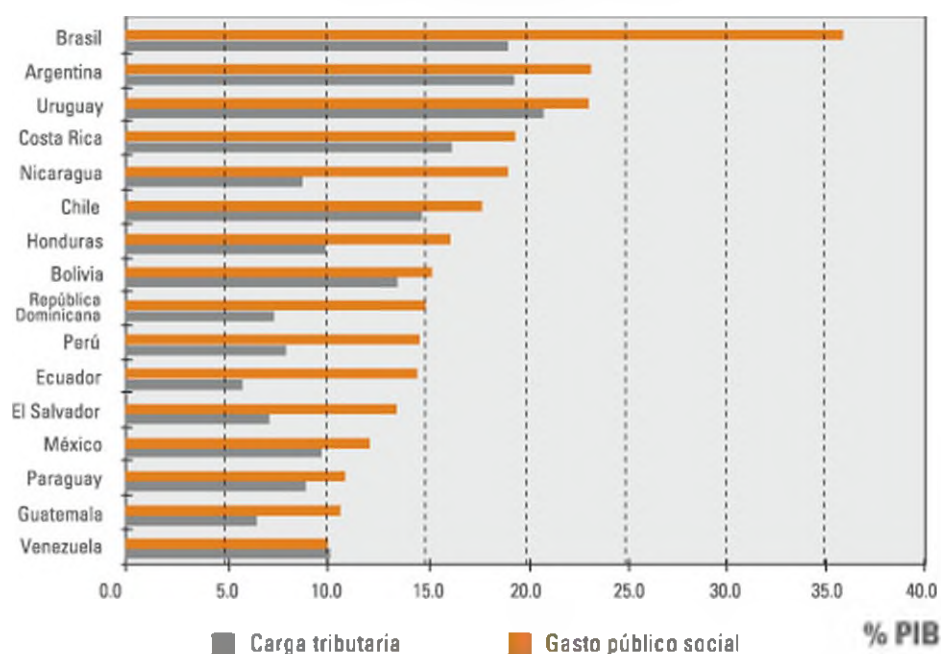
COMPOSICION DE LA CARGA FISCAL DEL GOBIERNO CENTRAL



Además, cuando se compara en el ámbito latinoamericano, la carga tributaria y el gasto social, medidos como porcentaje del PIB, se aprecia que Ecuador es el país donde los impuestos que se recaudan (de manera relativamente regresiva), van en menor proporción al gasto social, lo que demuestra, desde otra óptica, la baja prioridad que se le ha asignado al gasto social.

Gráfico 11

COMPARACIÓN ENTRE LA CARGA TRIBUTARIA Y EL GASTO PÚBLICO SOCIAL AMÉRICA LATINA 2002 - 2003



No obstante, las leyes de responsabilidad fiscal y sus reglas macro fiscales aprobadas durante los últimos años, en el país, han permitido morigerar la dinámica de crecimiento de la deuda pública. Tener nuevos recursos preasignados para el gasto social y contar con un fondo de contingencia, no han tenido un efecto real contra cíclico sobre el gasto social.



Peor aún, las limitaciones legislativas impuestas al aumento del gasto público (3,5% al año en términos reales) tienden a imponer una trayectoria descendente al gasto expresado como fracción del PIB, si el crecimiento tendencial de la economía es superior a esta cifra establecida.

Revertir esta situación y convertir a la política fiscal ecuatoriana en auténtica contra cíclica, requiere introducir mecanismos para que cuando se tenga un ciclo negativo, ésta sea un instrumento con el cual se pueda ayudar a palear el ciclo económico negativo y las consecuencias sociales de ese ciclo negativo; y cuando se tenga un ciclo fiscal expansivo, ayude a reducir los desequilibrios que se puedan generar, básicamente, controlando el exceso de gastos.

En esa perspectiva, un vector central de una política fiscal contra cíclica, debe ser el gasto social. Por lo tanto, para los periodos de crisis, la política fiscal contra cíclica, debe crear mecanismos para apuntalar y sostener el gasto social hacia los grupos más vulnerables. Este aspecto sería un rasgo central de lo que significa una política fiscal contra cíclica, y apuntaría a que en periodos de caída del producto, al contrario de lo que ha ocurrido, permanentemente, cuando el gasto social se reduce, lo aumente aún más; y en periodos de auge o de aumento del producto, se pueda ajustar para mantener las cuentas fiscales.

Esto permitiría dar un giro de 180 grados a lo ocurrido en el pasado. Si los gobiernos ecuatorianos de los últimos años, han sido, en general pro pobres, en las fases de crecimiento, esta actitud cambiaba drásticamente en las fases de recesión; los gastos sociales bajaban, y bajaban, precisamente, cuando los pobres sufrían más duro la recesión, que los otros segmentos de la población. Con la política fiscal contra cíclica, los gastos sociales deben aumentar en la recesión para proteger a los pobres cuando más sufren. Ese es el espíritu central de la política fiscal contra cíclica.



Para lograr esto, el fondo de estabilización existente debería jugar un rol central y sufrir un giro importante. Se trata de que opere para que cuando se produzcan ciertas entradas imprevistas de ingresos, por ejemplo, con el caso del petróleo en momentos de auge, pueda generar ahorros para ser utilizados únicamente en períodos en que la economía está cayendo y, fundamentalmente, sean usados para aumentar el gasto social en la recesión. Debe convertirse en un fondo que permita estabilizar el gasto fiscal, pero sobre todo, aumentar el gasto social en la crisis.

Solo un fondo de estabilización con estas características permitirá traspasar el carácter pro cíclico de la política fiscal y transitar desde una fase pro cíclica del gasto social, hacia una fase contra cíclica, en beneficio de las mayorías empobrecidas.



UNICEF / Carin / Grande 2006

Capítulo 5

CONCLUSIONES

Deben reformarse la organización y gestión de los servicios sociales ecuatorianos.

CONCLUSIONES RELEVANTES Y RECOMENDACIONES

Entre las principales conclusiones del presente estudio, se destacan las siguientes:

- La inversión social permite reducir la brecha existente entre el reconocimiento jurídico-formal de los derechos de la infancia y la adolescencia y la implementación efectiva de los mismos.
- La inversión social permite activar los canales de transmisión virtuosos entre lo económico y lo social, convirtiéndose en un vector estratégico.
- El aumento en forma sostenida del gasto público, destinado a los sectores sociales es uno de los hechos más destacados del desarrollo social más reciente del país.
- Entre 1995 y 2005 los recursos por habitante destinados a educación, salud, vivienda, trabajo y bienestar social se incrementaron, en cerca del 52%, en términos reales (subió a 89 dólares) y el gasto social alcanzó cerca del 6% del PIB.
- Los sectores que han sido los motores del crecimiento de ese gasto fueron el Bono de Desarrollo Humano (política de compensación) y recientemente, con más fuerza, las transferencias a los sistemas públicos de seguridad social (política de subsidios).
- La participación del gasto en capital humano (educación y salud) dentro del gasto social, se redujo significativamente; medido como porcentaje del PIB, el gasto en Educación disminuyó y el de salud se incrementó muy ligeramente.
- El insuficiente gasto, realizado en esos dos sectores estratégicos (educación y salud) se acompaña de una composición de gasto que privilegia el pago de remuneraciones, quitando espacio para los otros factores de producción y determinando bajos niveles de calidad.
- Las formas de organización y gestión de los sistemas de entrega de servicios de educación y salud, están muy desconectadas de las necesidades actuales de la gente, agravando los problemas de calidad.

- Por su bajo monto y su débil calidad, los efectos virtuosos del gasto en capital humano sobre lo económico y lo social han sido, prácticamente, inexistentes y continúan postergados.
- El débil gasto en capital humano (educación y salud) y su mala calidad asociada está llevando al Ecuador en sentido inverso de la dinámica de la demanda mundial y le convierte en un país sin habilidad para adaptarse a los cambios de esa demanda.
- En el período 2002-2003, Ecuador ocupó el penúltimo lugar en la región tanto en gasto social per cápita como en porcentaje del PIB; mientras que en el período 1990-1991, gastaba más de lo que gastaban 9 países y estaba más cerca del promedio regional.
- Ecuador registró un rezago importante de su gasto social frente al promedio de la región, ya que los demás países de la región aumentaron rápidamente su gasto.
- En Ecuador, el gasto público, en general, ha tenido reiterados episodios de recortes cuando el PIB se ha contraído o desacelerado y las finanzas públicas han sido pro cíclicas.
- El gasto social es el que más sufre de esa volatilidad, mostrando que es más pro cíclico que el resto del gasto público: cuando el PIB cae o se desacelera, el gasto social cae o desacelera con más fuerza, e igual ocurre cuando se recupera.
- No se observa un cambio de este comportamiento característico del gasto social en el pasado, respecto del ciclo económico.
- La volatilidad del gasto social, conduce a una sensible disminución de las capacidades de la población para salir de la pobreza una vez que se produce la recuperación económica. En muchos casos, se las pierde de manera irreversible.
- El tipo de inserción internacional y especialización del país acentúa la volatilidad o variabilidad en el crecimiento económico dada la alta fluctuación a la que están expuestos los precios de los bienes primarios en los mercados internacionales.
- La volatilidad también se manifiesta en la brecha que se produce entre los montos que se aprobaron como gasto social y lo que efectivamente se entregó (brecha de ejecución), que aumentó hasta un 20%.
- Ese monto no ejecutado hubiera permitido duplicar el número de maestros o multiplicar por 3 el bono de desarrollo o tener un sector salud 2 veces más grande.
- El financiamiento de la enorme mayoría del gasto social está concentrado en una sola fuente: los recursos fiscales concentran el 96,5% (ingresos petroleros, impuestos y otros ingresos).

- Los ingresos fiscales del Gobierno Central tienen una importante variabilidad derivada de las fluctuaciones de los ingresos petroleros.
- Los impuestos se presentan como más estables y permanentes pero tienen el problema de asentarse, fundamentalmente, en impuestos indirectos antes que en directos, profundizando en cambio la inequidad.
- El régimen tributario ecuatoriano, no está cobrando más impuestos a los que más tienen, por tanto, no es redistributivo, profundiza la desigualdad.
- Frente a los países de la región, Ecuador es el país donde los impuestos que se recaudan, van en menor proporción al gasto social; los impuestos cobrados no regresan al gasto social.
- Las leyes de responsabilidad fiscal y sus reglas macrofiscales, aprobadas durante los últimos años en el país, no han tenido un efecto real contra cíclico sobre el gasto social.
- Las reglas macrofiscales, impuestas al aumento del gasto público (tope del 3,5% al año en términos reales) tienden a imponer una trayectoria descendente al gasto expresado como fracción del PIB, cuando el crecimiento tendencial de la economía es superior a esta cifra establecida.

En resumen, se puede afirmar que el gasto social ecuatoriano se encuentra mal encaminado para alcanzar los tres objetivos básicos señalados al inicio:

- Aumentar a niveles suficientes que permitan, en un primer momento, consolidar su recuperación de la severa crisis que atravesó durante los años 1998 y 1999 y, después, mejorar su posición relativa hasta ubicarlo entre los países de la región con mayor prioridad otorgada al gasto público social.
- Caracterizarse por una composición interna en la cual el gasto en capital humano (educación y salud) sea privilegiado y en su interior se alcance una combinación de factores tal que permita imprimir calidad al gasto, bajo nuevas formas de organización y gestión adaptada a las demandas actuales.
- Estabilizar su financiamiento a fin de evitar los efectos adversos derivados del recorte de los recursos en las fases recesivas del ciclo económico, modificando su sesgo pro cíclico.

Sobre la base de estas conclusiones, se formula un conjunto de recomendaciones generales:

- La prioridad macroeconómica de la inversión social ecuatoriana, particularmente, del gasto en capital humano (salud y educación) debe rápidamente igualar al promedio latinoamericano, a fin de contar con recursos suficientes que permitan, efectivamente, mejorar la calidad y ampliar las coberturas. Una senda de convergencia razonable es pasar del 6% actual al 15% en el año 2011. El financiamiento de este nivel de inversión social debe provenir de dos ejes básicos:
 - 1) Una redistribución de los impuestos, de los ingresos petroleros, de los subsidios y del endeudamiento actualmente contratado, y.
 - 2) La repriorización del gasto público actual, a fin de que la inversión social gane participación frente a otros gastos públicos, para ello, la prioridad fiscal, debe tender al promedio latinoamericano. La creación de preasignaciones para la educación y la salud resulta indispensable y, por tanto, la concreción de un Acuerdo Nacional en temas de ingresos y prioridades presupuestarias (Pacto Fiscal).
- La composición de la inversión social debe modificarse para incorporar una combinación de factores de producción, que busque el mejoramiento de la calidad de los resultados. Una combinación de factores, donde las remuneraciones no sobrepasen el 75% de la inversión total, se vería como óptima. El 25% restante, deberá distribuirse de manera adecuada, para incorporar factores de producción proactivos a la calidad. La disponibilidad de mayores recursos, vía aumento de la prioridad macroeconómica, viabilizará la consecución de esa composición más eficaz.
- Las formas de organización y gestión vigentes en los servicios sociales ecuatorianos, deben modificarse para responder a las necesidades de la población y mejorar la calidad. La descentralización de las decisiones, la concesión de autonomía a los prestadores, la asignación de recursos basándose en la demanda (vía capitación), el establecimiento de una remuneración complementaria para los maestros y médicos atada al desempeño y a la productividad y una mayor participación de los usuarios, conducirán hacia el mejoramiento de la calidad que prestan estos servicios.
- El actual fondo de estabilización debe modificarse y operar para que cuando se produzcan ciertas entradas imprevistas de ingresos, por ejemplo, el caso del petróleo en momentos de auge, pueda generar ahorros para ser utilizados únicamente en períodos en que la economía esté cayendo y, fundamentalmente, sean usados para aumentar el gasto social en la recesión.

unicef

