

Augusto Barrera, Nury Bermúdez, Fernando Bustamante, Carlos de la Torre
Carlos Larrea, Julio Oleas, René Vallejo, Alison Vásconez

Foro sobre la democracia, el bienestar y el crecimiento económico



Índice

Introducción	
Reflexionando para el acuerdo	7
<i>Ludwig Güendel</i>	
Exclusión social y crecimiento económico en Ecuador, 1990-2004	17
<i>Julio Oleas</i>	
Política fiscal, equidad y bienestar	53
<i>Alison Vásquez</i>	
Desnutrición, etnicidad y pobreza en el Ecuador y el Área Andina	91
<i>Carlos Larrea</i>	
Pobreza, desigualdad y cultura política	113
<i>Fernando Bustamante</i>	
Política pública local, niveles de gobierno y ciudadanía	137
<i>René Vallejo Aguirre y Nury Bermúdez</i>	
Los legados de la democratización de los años cuarenta en la democracia actual	157
<i>Carlos de la Torre</i>	
Enfoque, contexto y lecciones del diálogo por la unidad y el desarrollo (Ecuador 2003)	175
<i>Augusto Barrera</i>	

Política fiscal, equidad y bienestar

Alison Vásconez R.*

Introducción

Uno de los instrumentos más poderosos de la política económica en términos de la distribución de la riqueza, los recursos y el poder en la sociedad es la política fiscal. No obstante, los resultados de la función redistribuidora de esta política han sido, por lo menos, erráticos, si no regresivos hacia la población con mayores necesidades y menores accesos, dentro de la cual las mujeres constituyen una mayoría. Detrás de los objetivos económicos y políticos, las decisiones que emanan de los gobiernos responden a intereses e ideologías grupales, internas o transferidas desde otras economías. Las agendas se construyen primeramente sobre la base de principios ideológicos y factores de poder y luego se instrumentan a través de políticas económicas y estrategias institucionales.

Esta investigación pretende demostrar los vínculos entre la política social y su expresión fiscal y el bienestar de la población ecuatoriana, partiendo de que las funciones más importantes de estas dos intervenciones de política pública son la redistribución del ingreso, y el asegurar un nivel de vida adecuado para la población. La hipótesis detrás del estudio es que estas funciones redistributivas han estado alejadas del quehacer de las políticas del gobierno ecuatoriano, centrándose más en aspectos de estabilización económica. El retiro paulatino del estado en intervenciones de políticas sociales y su financiamiento en períodos de crisis (es decir, su carácter procíclico) ha provocado empobrecimiento de los hogares y búsqueda de otras estrategias de sobrevivencia con altos costos de trabajo y capital humano materializados en migración y deterioro del trabajo.

En el estudio se realizará un breve recuento de las políticas sociales y el gasto social en Ecuador en los últimos 15 años, sobre la base de estudios realizados sobre el tema en especial en FLACSO, el Frente Social y UNICEF. Luego se intentará un análisis empírico de las causalidades entre gasto y algunos indicadores de bienestar, para concluir en recomendaciones de política sobre la macro eficiencia (sectores) de la asignación y la equidad (grupos o regiones) del gasto, para configurar una política fiscal inclusiva y que devenga en desarrollo humano en el largo plazo. Para esto se pondrá énfasis en algunos de los indicadores de las metas de bienestar y otros relacionados con redistribución horizontal y vertical.

Política social y política económica

La política fiscal puede ser analizada a partir de sus dos componentes: la política tributaria y la política de gasto. Ambas contienen tanto elementos de estabilización como de asignación y redistribución. Son estas

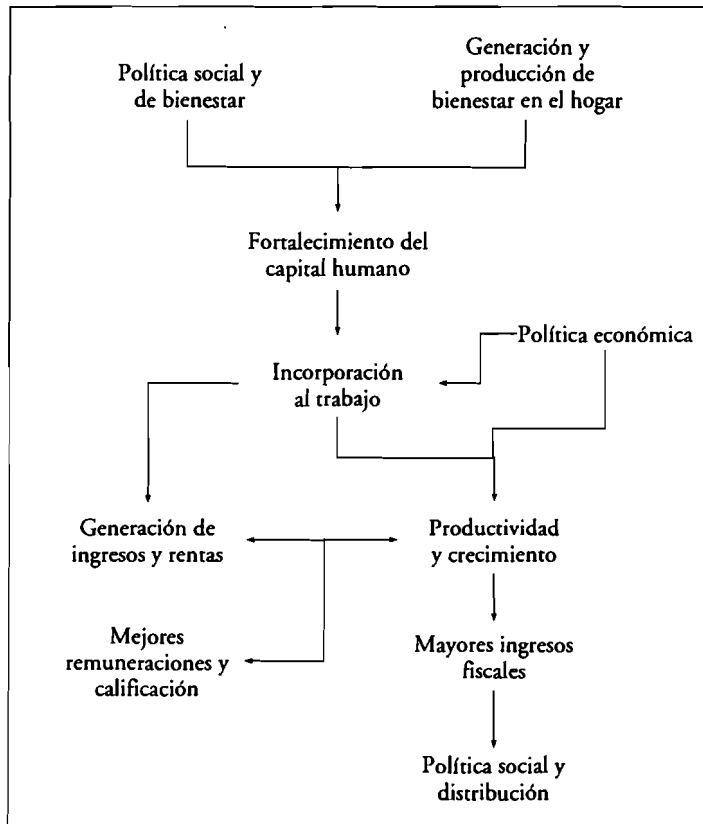
* Profesora asociada de Flacso

últimas funciones las que interesan al analizar el presupuesto, sin dejar de lado la política económica que la contextualiza.

La política de gasto ha sido más utilizada como base para el análisis de bienestar. Ello se debe a la percepción más evidente de la relación entre el uso de los recursos públicos y quienes acceden a ellos, es decir del impacto que este uso puede tener en quien los recibe. Y esto está ligado con la alta correlación entre la política de gasto y la política social.

No obstante en general, las agendas de gobierno en lo relacionado con políticas económicas, no toman en cuenta las interrelaciones que éstas tienen con las condiciones sociales de la población y la bidireccionalidad de estas relaciones. La política social debería atender primordialmente condiciones mínimas de bienestar, entendido a partir de la concepción seniana de funcionamientos, capacidades y libertades. Los funcionamientos hacen referencia a las herramientas con que cuentan para conseguir desarrollos y cambios personales (libertades): educación, seguridad social y servicios. Para que estos funcionamientos sean utilizados son necesarias condiciones de oportunidad, tales como participación, voz, decisión social. Por su lado, la política económica atiende aspectos relacionados con crecimiento económico, generación de empleo e ingresos globales, por lo tanto incide y es incidida por la política social y sus resultados (ver diagrama No. 1).

Diagrama No. 1: Política social y sistema económico



Sin embargo, las políticas sociales históricamente han respondido a las crisis, a las presiones sociales y políticas, a la necesidad de atenuar los efectos de los ajustes, por lo tanto, no existen relaciones entre estas dos políticas en las agendas de gobierno, en el caso ecuatoriano. Por otro lado, los resultados de la operación de este ciclo de políticas están mediatizados por condiciones de posibilidad, entre las que cuentan:

- Las oportunidades de acceso a los beneficios de las políticas sociales y posteriormente a los mercados laborales y niveles de decisión.
- La existencia de una efectiva correspondencia entre la productividad y los salarios, para todos los sectores y para todas las personas que se encuentran en la fuerza laboral. Los salarios y la inversión en capital humano deberían crecer al mismo ritmo.
- Cómo se distribuyen los beneficios de ese crecimiento. El crecimiento puede darse a expensas de la pobreza, del mantenimiento de los salarios en un nivel bajo. El acceso a recursos humanos y naturales abundantes y baratos, sesga la competitividad hacia la sobreexplotación de esos recursos con limitados montos de inversión, tecnologías simples, escasa innovación y baja productividad (esto es ineficiente porque a la larga no aprovecha las potencialidades de los recursos humanos).
- La medida en que estos ingresos generados, también se reflejen en mayores ingresos para el Estado.

Dos de las principales funciones de la política fiscal son la asignación y la redistribución de recursos. La asignación alude en economía a “corregir las fallas del mercado” en la colocación que éste hace de los recursos entre sectores e individuos. El gobierno interviene a través de: leyes, financiamiento y producción (ex-ante).

La redistribución se refiere a tratar de equilibrar o reducir las diferencias entre los ingresos y niveles de vida de la población; es decir, mover recursos hacia sectores de menores ingresos o mayores necesidades, a través de impuestos o beneficios en dinero o especie (ex-post). El papel de redistribuidor del Estado, sea para conseguir una justicia distributiva o para la provisión de subsistencias mínimas, tiene dos elementos principales: la política tributaria y la política de gasto, que se denomina, en algunos casos, Estado de Bienestar.

El punto de partida para el uso de los fondos públicos en el bienestar proviene del planteamiento de la búsqueda del máximo bienestar social; la teoría económica fundamenta sus planteamientos desde una visión del óptimo económico, que implica que no existan impedimentos para la eficiencia, por un lado, y que exista una distribución óptima de las dotaciones iniciales, por otro. Si el mercado pudiera asignar los recursos de manera eficiente, el Estado tiene no más que una función redistributiva (segundo teorema del bienestar). No obstante, la existencia de fallas de información y externalidades provocan que los mercados no restringidos sean ineficientes o inequitativos, además de los conflictos conceptuales de aplicar la utilidad como medida de valor o satisfactor, teniendo en cuenta que este satisfactor, en primer lugar, no se puede medir ni agregar y en segundo lugar, está mediado por condiciones estructurales, sociales e históricas.

No obstante es necesario que exista esta meta o “función objetivo”, y la política fiscal es un instrumento para alcanzarlo. Para que se de eficiencia en la asignación de los recursos, se requiere una mezcla o combinación óptima de los productos o servicios (producir una escuela o un hospital con pocos recursos no implica que haya sido eficiente), es decir, que el beneficio que produce una combinación dada sea el mayor posible; formalmente, cuando la curva de transformación hace tangencia con la de sustitución (en términos sociales).

Por otro lado, se requiere eficiencia en el consumo, es decir, que todas las personas obtengan el máximo bienestar posible, sin perjudicar a otros. No obstante, este supuesto, que es valorativo, lleva a matizar el concepto utilitario al aplicarlo hacia un óptimo social; alcanzar este óptimo implica, además, que la distribución final, después de la asignación implique un paso hacia una menor desigualdad, es decir, hacia una mayor justicia social. Pero, tanto el nivel como el concepto mismo de justicia social dependen en gran medida de otros juicios valorativos y factores ideológicos, del tipo de sociedad, de los objetivos que los

gobiernos buscan. En una sociedad o para un gobierno con fines igualitarios, los intercambios y asignaciones hacia los individuos de mayores ingresos implican una reducción del bienestar general.

Para conseguir este fin es necesaria la intervención del gobierno para reasignar los recursos. En un óptimo económico, el gobierno puede simplemente transferir recursos vía suma alzada, es decir, bajo criterios exógenos a quien pague. Fallas de mercado como las mencionadas antes llevan a la imposibilidad de esta medida y al análisis de políticas en el marco de una economía del segundo mejor. En esta situación, todo movimiento hacia la consecución de justicia social involucra redistribución de ingresos, por lo cual la imposición debe estar relacionada con los ingresos; esto genera un intercambio entre eficiencia y equidad, y lleva a la necesidad de aplicar otras medidas de política complementarias que incrementen la eficiencia en la producción y la oferta laboral combinadas con otras que producen redistribución¹. Los costos de la redistribución, así como las consideraciones y valoraciones sociales en relación a la eficiencia y la equidad deben ser consideradas para definir o fijar las metas sociales de distribución, no obstante esto, finalmente, es una decisión política. En una democracia representativa, la decisión es compartida entre quienes detentan poder de decisión y el sector de la población compuesta por los votantes medianos y los grupos de poder político².

En términos más específicos, la eficiencia se refiere al mejor uso de los recursos escasos. Para conseguir eficiencia económica son necesarias tres condiciones: que la producción se realice al menor costo posible por producto requerido (escuela, centro de salud, etc.); que la tecnología (la combinación de factores y recursos para la producción) aproveche los recursos abundantes y ahorre los escasos; y que el conjunto de los productos finales genere mayor bienestar (calidad de vida de la población). Finalmente, la eficiencia asignativa se logra cuando la elección, además de ser técnica y económicamente eficiente, es la que la sociedad más valora (Barr 1998).

La otra gran función de la intervención tiene su base en la equidad, y por ende, la redistribución. En un país de ingreso promedio bajo, se supone que quienes buscan gobernar tenderán a ofertar políticas redistributivas hacia la población de escasos recursos o pobre³; no obstante, en términos de apoyos político y al ser necesarias las coaliciones, la tendencia es contraria, tanto por el poder relativo de quienes tienen mayores ingresos o la carencia de un apoyo efectivo de los pobres, como por la presencia de las clases medias que por lo general reciben gran parte de los beneficios de los recursos públicos por constituir una fuerza electoral importante.

Para que exista equidad deben ocurrir dos condiciones: que los recursos o ingresos que se generan por la producción, una vez asignados, impliquen una situación menos inequitativa (que hayan menos diferencias entre los ingresos o recursos de las personas) que antes de la asignación; y que el bienestar conseguido sea igual, ante iguales necesidades.

Por lo tanto, la equidad puede ser de dos vías: vertical y horizontal. La primera implica que a mayores necesidades deben existir mayores beneficios. Por ejemplo, los recursos públicos que se invierten en la educación secundaria llegan en mayor porcentaje a quienes tienen mayores ingresos; casi la mitad de estos recursos se concentran estos grupos, por problemas de acceso (o deserción) de los más pobres a este tipo de educación. Se refiere a diferentes cantidades de recursos entre personas (pobres, ricos). Este tipo de equidad es la que se toma en cuenta para analizar la distribución de recursos, el coeficiente de gini, etc.

1 Respecto a imposición óptima, ver Atkinson y Stiglitz (1980).

2 El concepto se refiere a los votantes dentro de la mediana de ingresos. De acuerdo a la teoría de la elección pública, en sociedades de menores ingresos el votante mediano se inclinaría por una mayor redistribución que en una sociedad de ingresos promedio más elevados. Esto, no obstante, pasa por la consideración de los costos propios atribuidos a esta redistribución por parte de los individuos.

3 Usamos el concepto de pobreza absoluta, no sin anotar las reservas que este concepto tiene en términos de su definición y visibilidad.

La equidad horizontal implica que individuos con iguales necesidades deben recibir iguales beneficios (e individuos con necesidades diferentes reciban beneficios diferentes). Un ejemplo de esto es la equidad que debe existir entre zonas y territorios, en términos de los recursos por persona. Independientemente de las necesidades específicas, no hay razón alguna para que unas zonas reciban menos recursos públicos que otras (definición general: que lo que diferencie la situación entre personas sea únicamente su decisión o elección individual).

La política social que se asocia muchas veces al Estado de bienestar cumple, en parte, un papel de equiparador de capacidades para conseguir equidad de agencia, en la medida en que “equipa” a los y las ciudadanas para aprovechar mejor las oportunidades y los ingresos. Si el gasto está equitativamente distribuido y se dirige a la población de menos ingresos y oportunidades, el gasto público contribuye a fortalecer los funcionamientos y capacidades de estos grupos.

En este contexto se enmarca la conveniencia de la intervención pública a través del gasto, y por ello las políticas públicas relacionadas con la promoción del desarrollo pueden ser expresadas en términos del gasto público. No obstante, esto no significa que a mayor cantidad de recursos públicos hay mayor efectividad en los impactos; o que el tamaño del sector público (o de sus gastos directos) es proporcional a esta efectividad. De hecho, muchos estudios han demostrado la desviación de una gran proporción de los recursos públicos de su población objetivo, y por ende el alejamiento de la política pública de las necesidades de la población. En la medida en que el gasto esté dirigido hacia provisión, subsidios pro pobres, soporte de ingreso y equiparación de oportunidades en general, se puede decir que pretende promover el bienestar y redistribución. Mientras más beneficios directos y generación de empleo pueda provocar la intervención del Estado, el estándar de vida de la población dependerá en mayor medida de esta intervención.

Modalidades de estado y regímenes de política social

En América Latina, siguiendo a autores como Filgueiras y Lo Vuolo (1998), se puede decir que en la región no se constituyó un Estado del bienestar de estilo occidental europeo o norteamericano. Para el primer autor, la mayor expansión del Estado del bienestar responde a una orientación hacia la economía mundial y expansión industrial lo que provocó en países de rápida industrialización la constitución de corporaciones y gremios de trabajadores que, sumada a la consolidación de derechos civiles configuró el modelo de protecciones estatales basadas en el trabajo.

En nuestra región si bien la economía se ha orientado hacia el exterior (el caso ecuatoriano es un ejemplo de esto), lo ha hecho basándose en formas de trabajo de explotación y bajo costo, en lo que se denominan estrategias de *low road* con baja productividad, alta estandarización y minimización de cargas de protección social. Por otro lado, muchos de los países de la región se caracterizan por una ciudadanía tenue e inestable, los sectores políticos de izquierda, así como los gremios de trabajadores han sido poco efectivos en su apoyo al estado benefactor y en su defensa de la bancarrota de varios sistemas antiguos de protección. Esto, sumado a la poca efectividad del mercado para distribuir recursos y producir oportunidades de empleo, conduce a la imposibilidad de equiparar el caso de América Latina, a esquemas de bienestar del mundo desarrollado.

En este contexto, Barba y Filgueiras describen una tipología para América Latina que aplicó hasta inicios de los años 80 (en unos casos hasta más tarde): regímenes de tipo universal estratificado, duales y excluyentes. Los primeros, vigentes en países como Uruguay, Argentina y Chile, se caracterizaron por un sistema de seguridad social de alta cobertura así como acceso casi universal a salud, educación primaria y secundaria. Este modelo de protección se basa en el trabajo formal y por ende estratifica los beneficios a través de “incorporaciones controladas” de grupos emergentes, dando prioridad a los trabajadores del

Estado, profesionales y trabajadores fabriles urbanos, dejando fuera a trabajadores informales y desempleados crónicos. De hecho, algunos de estos países construyeron sus sistemas de bienestar, en relación directa con los gremios de trabajadores, provocando una vinculación al estado vía afiliación corporativa.

El régimen dual (el caso de Brasil, México, Colombia), se caracteriza por la provisión de educación primaria universal con cobertura casi total hacia los años 70, sistemas de salud y seguridad social estratificados y de tipo regional. También basado en el trabajo, incorpora a los sectores populares a través clientelismo en las zonas más pobres y el corporativismo de tipo vertical en zonas más desarrolladas (adscripción a una estructura jerárquica política, el caso del PRI por ejemplo). Este tipo de régimen, así como el tercero (excluyente) están basados en políticas fiscales restrictivas.

Finalmente, en el régimen excluyente la población se incorpora más lentamente a los servicios sociales en salud y educación presentando alta estratificación regional y social, en el marco de Estados tomados por élites que extraen rentas sin contraparte de bienes colectivos, que no operan como amortiguadores de las diferenciaciones sociales producidas por el mercado. Por otro lado, en este régimen también se encuentran elementos de clientelismo y populismo en el nivel local que hacen uso de grupos de poder locales.

Para algunos autores, tanto en este régimen como en el dual se caracterizan también por corresponder a países con alta heterogeneidad étnica e informalización de los mercados laborales (Barba, 2003). Es en este grupo que se ubica a Ecuador, Bolivia y algunas regiones de México.

Más adelante, hacia mediados de los años 80, se consolida en la región y particularmente en Ecuador un nuevo paradigma; la eliminación en toda la región de cualquier rezago del modelo keynesiano y de economías cerradas, promoción del pleno empleo y control de la demanda, así como la crisis de deuda y la ingerencia de la banca internacional provocaron que los regímenes o modalidades de política social y de bienestar en todos los países tiendan a residualizarse, deslocalizarse, orientarse al mercado y cambiar incluso de sujetos de la política: de trabajadores a consumidores; de ciudadanos a individuos vulnerables.

Así, el estado deja de ser el referente de las políticas y este rol es asumido por agencias multinacionales. Esto se enmarca en la consideración del modelo de provisión pública universal como ineficiente, creador de poderes corporativos (perversos), dependencia y clientelismo. De acuerdo a este enfoque, la pobreza es consecuencia de esto además del carácter cerrado de la economía.

La pobreza es en el esquema neoliberal un problema individual, de iniciativa y oportunidades. Si estas oportunidades - que toman la forma de accesos - son suplidas, se entiende que el individuo estará dotado para participar en el mercado, cuyos resultados distributivos deben atenderse a través de la focalización. El capital humano como prioridad desplaza al capital político, que deja de ser necesario para la consecución del bienestar individual.

En el plano de la discusión acerca de qué tipo de estado de bienestar se dio en América Latina, estudios recientes señalan, que para el caso latinoamericano se puede hablar de un *paradigma de bienestar conservador y autoritario*, bajo cuyos influjos se construyeron tres tipos de regímenes de bienestar, que en rigor no pueden conceptualizarse como "Welfare State" justamente por su carácter no democrático y clientelar, aspectos que se evidencian en especial en sociedades como la ecuatoriana donde el autoritarismo atraviesa distintas esferas de la realidad, como se evidencia en el caso ecuatoriano, fenómeno asociado a una estructura rentista donde a su llegada la democracia adopta un carácter delegativo⁴.

Retomando a Barba (2003), si bien el paradigma latinoamericano tiene puntos de convergencia con los países europeos, también posee características propias:

4 O'Donnell caracterizó como "democracias delegativas" a los regímenes presidencialistas, en los que la legitimidad plebiscitaria sirve de recurso al gobernante, para asumir poderes extraordinarios y gobernar por decreto prescindiendo del control parlamentario.

- El elemento que sustentaba tales regímenes era el Seguro Social, vinculado a la trabajo formal.
- Si bien su cobertura tendió a crecer en algunos países, en otros, se hizo cada vez más notorio su carácter excluyente y regresivo, ya que sólo incorporó a los miembros de la coalición social que impulsó el proyecto de industrialización, en especial a las organizaciones empresariales y obreras, y las clases medias, resultante de ese proceso, sin embargo, el resto de la sociedad estaba excluido.
- El paradigma privilegiaba una lógica laboral gobernada por el *breadwinner system*.
- En América latina, los sistemas de seguro social corporativos, excluyentes y no democráticos no permitieron un proceso expansivo de derechos y ciudadanía social, sino de relaciones clientelares.
- Otro aditamento es el conservadurismo, que bajo cierto halo democratizador, mantuvo sujeto y controlado a los grupos emergentes.

Esto se enmarca en un modelo de acumulación en el que la economía de la producción- reproducción – intercambio fue sustituida por el orden intercambio -producción-reproducción, de acuerdo a la lógica del capital globalizado. Siendo la provisión del bienestar y la reproducción humana parte de la esfera reproductiva, es lógico pensar que los desequilibrios financieros de la economía se ajustarán vía desmantelamiento del estado de bienestar y protección laboral, y sobrecarga de trabajo reproductivo no monetario.

El modelo económico, la matriz de políticas, la vinculación de lo económico y social

En Ecuador, transcurrida la década precedente, los años 80 inaugurarán un restablecimiento de la democracia. Las economías de los países latinoamericanos atravesaron una serie de transformaciones entre las que se destacaron como fenómenos más notorios, la crisis de la deuda externa, el estancamiento económico de los años 80, los intentos de ajuste de los problemas macroeconómicos y la implementación de los programas de reestructuración en los más importantes países de la región (Plan Austral en Argentina y el cruzado en Brasil). Los problemas de pobreza se agudizaron y otros como el desempleo, el empobrecimiento de nuevos sectores de la población y una distribución menos equitativa del ingreso se hicieron evidente (Korol, Tandeter 1998). En este marco, Ecuador experimenta la sucesión de dos modelos de desarrollo; el primero, de industrialización sustitutiva basado en la expansión petrolera pero con importantes desajustes originados por los problemas inflacionarios y el déficit fiscal. El segundo, de apertura y de promoción de las exportaciones, que se sitúa entre los años 80 y los años 90 y que tuvo que enfrentar una marcada inestabilidad macroeconómica y una restricción externa que la señalan como limitantes (Burneo, Oleas 1996).

Bajo los influjos de los cambios suscitados en el orden internacional –internacionalización y globalización económica- y como una alternativa para salir de la crisis y el estancamiento económico, se ha seguido la “propuesta de reformas” del Consenso de Washington que procuran lograr la estabilización y el crecimiento económico en América Latina. Todo indica, que ya han pasado a formar parte del nuevo repertorio de “verdades de sentido común” acerca de los problemas de desarrollo que prevalece entre las élites regionales (Nun 1993:46).

En este contexto el FMI, como representante de los acreedores internacionales, impone la necesidad de implementar un paquete de estabilización que procure superar los desequilibrios macro económicos de nuestras economías como una primera medida que garantice el indispensable flujo de pagos de nuestras deudas.

Por su parte, en el plano de las *ideas* parecen desvanecerse las posibilidades de respuesta del esquema estructuralista ante las recetas de los economistas neo clásicos y de los organismos internacionales. De esta forma, se consolida una univocidad económica (neo) liberal que es amplificadora por un conjunto de nuevos tecnócratas, un amplio número de partidos políticos, universidades y centros privados de investigación, gremios y cámaras de producción, bancos regionales de desarrollo y agencias de asistencia internacional, entre otros.

En aras de concretar estas propuestas, se ha transitado por lo que se conoce como “modernización del Estado”; dentro de este proceso de reformas se han delineado dos campos diferenciados pero que mantienen claras vinculaciones: el proceso de ajuste y estabilización macroeconómica, y la reforma estructural de la administración pública.

Con estos antecedentes se adopta un *modelo de acumulación* neoliberal basado en el mercado y se desarticula un *modo de regulación*, que tenía como base fundamental, un amplio acuerdo corporativo de carácter progresista e incluyente (pacto social) que había sostenido al estado social, benefactor o providencial de años anteriores.

El paso del “modelo de bienestar” del que venimos hablando al modelo de estado mínimo neoliberal, asume un carácter diferencial en cada país, en este sentido Ecuador al igual que el resto de los “excluyentes”, el rango de las reformas ha sido a nivel medio, acompañado de crisis en los procesos de estabilización y ajuste, que fueron sorteadas, avanzando hacia la liberalización.

En el plano de la cultura política, si bien es cierto la democracia se mantiene como forma de gobierno (al menos en su dimensión electoral), la imperiosa necesidad de implementar los paquetes económicos permite que se desarrolle una democracia presidencialista gustosa de gobernar por decreto. Una democracia de este tipo posibilita reeditar o exacerbar vicios políticos propios de regímenes anteriores, a saber, una lógica rentista de las élites económicas, un entendimiento patrimonialista de la política y una práctica política clientelar basada en intercambios particularizados que responden a intereses privados.

En consideración de estos problemas, y ante las imposibilidades de alcanzar el tipo ideal de la moderna democracia liberal, los enfoques políticos sobre el ajuste han sido en su mayoría bastante normativos y se han preocupado fundamentalmente por el grado de institucionalización del sistema político, por el desempeño de los partidos políticos, el sistema de partidos y por el establecimiento de mecanismos de representación de intereses como las principales variables políticas ha considerar, en una *poliarquía* como la latinoamericana, que ha sido vista como un sistema “relativamente democrático” (Dahl, 1985) según su grado de debate público y de representación.

Ahora bien, en un contexto de cambio en el modo de regulación social y la consecuente desarticulación de un tipo de estado de carácter social, cambia también la forma de ejercicio de la política pública.

Sobre esta constatación, la hipótesis que se plantea es que el desmantelamiento de un tipo de estado social y la estructuración de una forma de políticas públicas centradas en el proyectismo y la focalización antes que en la planificación de políticas y la universalidad, son los factores determinantes que han provocado mayor exclusión social y, por lo tanto, han hecho que la equidad se convierta en la demanda social más importante.

Bienestar y gasto social: macroeficiencia⁵

A lo largo de su historia, pero más aún a partir de los años 80, el rol redistributivo del Estado ecuatoriano ha estado lejos de ser considerado entre las prioridades de las agendas públicas, tanto desde la política tri-

5 Parte de esta sección ha sido tomada de Vásconez (2003).

butaria como desde la asignación de los recursos a través del gasto y la inversión pública. Por su parte, y en consistencia con la línea ideológica neoliberal, la política fiscal ha privilegiado el objetivo estabilizador macroeconómico olvidando el redistributivo, dado que además la práctica tributaria ha dado muestras de alta ineficiencia, poca transparencia y altos costos políticos.

A finales de los años setenta se evidenciaron fisuras en el modelo de crecimiento y las formas de intervención del Estado ecuatoriano, organizado desde dos décadas antes. Estas fisuras - provenientes en parte de la sostenibilidad del modelo y en parte de una acelerada pérdida de legitimidad política, bloqueos y desacuerdos - se dieron además en el marco del cambio de régimen político en Ecuador a partir del cual las fuerzas armadas iniciarían un proceso de “reacomodo” en la vida política y económica del Ecuador y darían paso – idealmente – a una naciente burguesía industrial que consolidaría el estado nacional ecuatoriano.

No obstante, los desequilibrios económicos generados por la gestión del modelo estatista sumada a la enfermedad holandesa proveniente de los recursos petroleros y la “desocupación” abrupta del estado por parte de los militares se constituyeron en un punto de partida poco ventajoso para la “toma de posta”. A partir de esta época, el ajuste de las cuentas fiscales, la búsqueda de equilibrios y el arrastre al nuevo modelo económico ocuparán toda la década de los ochenta y parte de los años noventa, con logros poco alentadores en el plano económico y resultados más bien negativos sobre las condiciones de vida de la mayoría de la población.

Siguiendo el patrón prevaleciente en la región, Ecuador entró en una transición de la industrialización vía la sustitución de importaciones, la promoción de las exportaciones y el proteccionismo hacia la apertura, liberalización y desregulación de la economía nacional. La transición resultó compleja y sus resultados - por lo menos – ambiguos en el campo económico y de reforma del estado, particularmente en aquella “función” estatal de la consecución y aseguramiento de bienestar.

Por su lado, las políticas económicas desarrolladas en el país en las últimas dos décadas han tratado de responder a crisis fiscales e inflación, por un lado, y a crisis de falta de capitales y de inversión, por el otro. Las primeras han sido manejadas por políticas de ajuste. Las segundas no han merecido tratamientos específicos en los programas de gobierno, y más bien se han presentado de manera discontinua y contradictoria entre unos y otros.

Varios elementos han configurado la política económica en Ecuador de los últimos 20 años: las sistemáticas crisis financieras, la volatilidad del precio internacional del petróleo, la pérdida de la moneda y de la política monetaria en aras de la estabilidad económica y el vuelco a la liberalización económica en el marco del mercado globalizado. La política interna no ha podido controlar las variables monetarias y ha decidido en favor de una economía dolarizada que debe sostenerse sobre la base de rigidez fiscal y apoyo irrestricto al ingreso de divisas. La inversión y la producción real no se han recuperado desde inicios de los años 80 y aunque aparentemente el empleo ha logrado remontar las cifras de la última crisis, la creciente población emigrante es un indicador de que la economía no está en condiciones de generar empleo digno.

En este contexto, las condiciones sociales de la población han ido deteriorándose vertiginosamente. En Ecuador existen zonas, en las cuales la pobreza casi llega al 90% de la población, con indicadores críticos como altos niveles de hacinamiento, pobres condiciones sanitarias y bajos niveles de escolaridad, desnutrición, distribución del personal de salud y educación, siendo los sectores más afectados los rurales, los indígenas, las mujeres, los niños y niñas, quienes han visto postergados sus estudios, alimentación completa y atención de salud.

En las dos últimas décadas completas, en Ecuador los ingresos efectivos de la población han desmejorado sustancialmente; si bien hacia el final de los años 90 estos ingresos se recuperan frente a los últimos años de los años 80, no llegan a alcanzar los niveles de inicio de esta década. La pobreza urbana de ingresos se mantiene sin bajar del 30% entre 1987 y 2004, siendo los “mejores” años los correspondientes a los años de estabilidad de precios y un incremento en el gasto social como porcentaje del PIB.

Los peores períodos en términos de pobreza por ingresos son los años 89-92 y 98-2000; el primero, correspondiente al único gobierno social-demócrata de las dos décadas cuya política social se inicia bajo un modelo de estado de bienestar inversionista, termina asumiendo cambios impuestos por la banca internacional y se inician los procesos intensos de ajuste económico. El segundo corresponde a la época de la crisis de 1999 en que la debacle económica y el desempleo produjeron una catástrofe social sin precedentes.

En cuanto a la distribución del ingreso, se aprecia en cambio una clara tendencia hacia la profundización de las desigualdades hacia el final del período de estudio. Medida en términos globales, la desigualdad varía en 20 puntos porcentuales entre 1988 y 2003. La desigualdad se profundiza cuando se inician en el país reformas estatales tendientes a reducir el tamaño del sector público social sumadas a problemas de gestión e imposibilidad de aplicación de las reformas. La reducción del estado ha significado, entonces, una presión para el ahorro forzoso de familias que dependen de sus servicios, lo cual se refleja en una reducción de ingresos frente a otras cuya sobrevivencia independiente es más factible. Por otro lado, la profundización de la desregulación laboral que trae consigo arbitrariedades en el mercado del trabajo y desprotección, pueden haber provocado que quienes están en los límites bajos de ingresos laborales vean más precaria su situación.

La desigualdad se observa con mayor detalle al analizar la distribución de ingreso entre el quintil más rico y el más pobre, que llegan a diferenciarse en más de 60 veces al final del periodo. Cabe señalar que quien se diferencia más es el quintil de mayores ingresos, ya que entre éste y su inmediato anterior hay mayor distancia que entre los otros niveles entre sí. Este hecho tiene que ver en parte con la pauperización de la clase media, pero posiblemente en mayor medida se debe a que el modelo económico dolarizado benefició, al menos en sus primeros años, a quienes operaban bajo cierta lógica monetaria y obtuvieron grandes ventajas a través de licuar sus deudas y convertir sus activos financieros en una macrodevaluación.

Los actores políticos y la política social

En este contexto, la política económica a partir de finales de los años 80 se ha concentrado en mantener los equilibrios internos y externos a partir de ajustes económicos. En este entorno, existe un patrón similar en cuanto a la política fiscal en casi todos los gobiernos a partir de esa época. En un primer momento se recurre a estrategias de recorte presupuestario para reducir las tendencias inflacionarias que se dejan a finales de los gobiernos. Más adelante, se inician reformas en el presupuesto orientadas a reducir los potenciales conflictos sociales provenientes de los trabajadores públicos principalmente. En un tercer momento se incrementan indiscriminadamente los gastos hacia obras públicas, pago de deudas y contrataciones de último momento. En términos de política en su conjunto, esto responde a una tendencia populista neoliberal que, por un lado mantiene una maquinaria económica en función de procesos de liberalización, desregulación y ajuste de cuentas y por otro mantiene paquetes de servicios o transferencias hacia los grupos más pobres, lo cual no responde ni tiene relación alguna con este modelo económico.

Los mecanismos de transferencia de políticas se dan en tres planos:

- El ideológico conceptual, que en el caso ecuatoriano de los años 90, casi siempre ha provenido de influencias externas (políticas-financieras), y en pocos casos grandes movilizaciones populares en donde la "puesta del tema" donde juega mucho la naturaleza, nivel de reformas, temporalidad y costos de cualquier propuesta;
- El programático, en el que participan muchos sectores y actores - institucionalizados o no - en el que importa mucho la discusión sobre el presupuesto más que prioridades de política, criterios de eficien-

cia o equidad y es donde a nuestro parecer se desdibujan de manera fundamental las agendas de política.

- Y finalmente, la viabilidad/operatividad de las políticas tiene a su vez dos niveles: la concreción de propuestas en el imaginario colectivo a través de la participación, discusión y gestión directa de actores de la comunidad y sociedad civil; y la ejecución de acciones, programas y proyectos que pasa por la capacidad (o no) de las burocracias para: manejar recursos, detonar procesos de acción, ejecutar cambios sobre la marcha, enfrentar trabas regulatorias, concretar procesos de gestión administrativa y financiera, e inclusive levantar fondos adicionales.

En la actualidad, el nivel macro-político presenta un panorama caracterizado por un marcado escepticismo sobre la posibilidad de cambios estructurales en el campo del desarrollo humano y el bienestar. El sistema político, y especialmente el subsistema de partidos tienen una enorme autonomía con relación a la sociedad que representa, especialmente si las demandas o planeamientos provienen de fuera de sus clientelas, de sus prácticas y de sus intereses de corto plazo. Por otro lado, la profundidad de los problemas económicos y sociales del país, además de la necesidad de montar alianzas de la más diversa índole, ha profundizado la falta de conducción y opciones de elección política en temas de mayor plazo e impacto (Arcos, Vásconez 2002).

Por ejemplo, reformas de tipo redistributivo, es decir sustentadas en probables elevaciones de impuestos, re-focalizaciones de recursos y control sobre la provisión privada, no resultan atractivas a sectores con poder económico y tradición de incumplimiento fiscal; esta situación, versus un grupo “intermedio” en el que se encuentran organizaciones de la sociedad civil y las capas medias de la población que se constituyen un bloque de fuerzas políticas de altísima movilidad, lo que incide en su capacidad de influir en última instancia en el sistema político. Esto produce un efecto de “extremos contra el medio”, que provoca finalmente un estancamiento en el proceso de reformas o en ocasiones lleva a que se produzcan políticas con un claro tinte de intereses de la clase media.

Desde la legislatura, Pachano et. al (2004) analizan las probabilidades de aprobación y conclusión de algunas reformas de política, incluidos temas de redistribución. Utilizando un modelo de regresión logística, demuestran que la probabilidad de que se inicien reformas por parte del ejecutivo depende del tamaño de la coalición de gobierno y de si hay fisuras o “escapes” dentro de los partidos del congreso; de todas maneras, esto no asegura que se aprueben las agendas.

Por otro lado, no se dan iniciativas de reforma al final de los períodos. En cuanto a los temas de reforma, los que se refieren a temas de distribución tales como salarios, impuestos y reformas del sector público, éstas son iniciadas más por el ejecutivo que por el congreso. Las propuestas se convierten finalmente en leyes bajo condiciones de “urgencia”, y con más fuerza a partir de la reforma constitucional de 1998. La aprobación depende también de las divergencias ideológicas entre el congreso y el ejecutivo, de tal forma que siempre existen “actores de veto” que pueden inclinar la balanza en contra de las iniciativas del presidente. Por otro lado, las reformas relacionadas con temas redistributivos son más difíciles de ser aprobadas en general, en especial si se trata de reformas tributarias.

Por otro lado, la flexibilización laboral y la desregulación de los mercados así como la consecuente informalización de la economía han desmantelado el movimiento sindical en Ecuador. Una mano de obra desprotegida y débil, ante la amenaza permanente de desempleo y la baja elasticidad frente al salario permite que se fortalezca un modelo, en el cual la competencia por el salario, se da en una estructura oligopólica donde el salario ya no es más el referente ni del mercado ni de la productividad, sino únicamente del poder. En este ámbito se profundizan las desigualdades salariales y la vulnerabilidad de las trabajadoras/es, quienes están dispuestos/as a renunciar a sus derechos de protección fundamentales a cambio de estabilidad.

En este marco, la lucha sindical se da únicamente en el ámbito de las instituciones públicas y constituye un contrapeso para toda intención de reforma institucional y un elemento cíclico del proceso presupuestario, más que un agente de cambio.

Por otro lado, la emergencia de actores sociales como el movimiento indígena ha producido cambios de orientación en las políticas, en muchos casos no esenciales en su diseño y concepción. Si bien, el accionar de los movimientos sociales ha contribuido a decisiones sociales para “suavizar” los impactos de las crisis económicas, finalmente se han producido dos hechos que de alguna manera han debilitado la naturaleza radical de las luchas, en especial indígenas: se han asignado líneas de financiamiento y proyectos específicos focalizados hacia estos grupos, y se ha ido incorporando actores individuales y corporativos parte del movimiento indígena a posiciones de gobierno.

De esta manera, las posibilidades de elección social se ven debilitadas tanto por la carencia de opciones desde el punto de vista técnico, como por la relativa posición de fuerzas de los diferentes grupos políticos-sociales en el país.

La matriz de políticas sociales, en el marco de la política fiscal

Como se vio anteriormente, desde los años ochenta se vienen ejecutando en el país sucesivas políticas de ajuste. La aplicación de contenidos del esquema neoliberal se ha mezclado con políticas convencionales de estabilización y ajuste, frente a la crisis de la deuda externa y varios choques externos como la caída en los precios del petróleo y otros productos primarios de exportación, un desastre natural como el fenómeno del Niño entre 1982-1983. Así, a inicios de los años 80 se implementó un programa de ajuste fiscal fuertemente contractivo, se redujo el gasto social como porcentaje del PIB, al igual que el gasto social real por habitante. Entre 1981 y 1984, el gasto social real como porcentaje del PIB cae de 13,5% a 11,4% (Rob Vos 2003).

En este contexto, los fracasos en la puesta en agenda y establecimiento de políticas de bienestar serían justificados ante la preeminencia del ajuste. De alguna manera, el contexto de establecimiento de la política económica y específicamente la fiscal es, a partir de esta época, el de la necesidad permanente de financiamiento y ajuste; la crisis, más que la discusión, la planificación y la deliberación⁶. Las medidas económicas impuestas daban cuenta de la necesidad de realizar cambios en las políticas económicas, pero sólo obedeciendo a las crisis externas.

El marco de estos virajes en la política económica despierta el rechazo social generalizado; la política de ajuste fue revirtiendo las expectativas de la población generadas en la década precedente, de bonanza. Esto ha sido acompañado de medidas orientadas a contraer la liquidez, fomentar libre movimiento de capitales con el exterior, liberalizar precios internos y eliminar subsidios al consumo básico, reprivatización de la economía, liberalización en la importación de insumos y el establecimiento de nuevas cargas tributarias indirectas (carácter concentrador del modelo de desarrollo).

Desde mediados de los años ochenta es evidente la separación entre las políticas sociales y la economía. Una característica principal de la política social de aquel entonces, y que marcó su inicio como tal fue su consideración como algo aleatorio de la política económica; una agenda social que mereció prioridad más en el discurso que en la discusión y diseño posterior de políticas. A pesar de que en la Agenda de gobierno gestada en 1985, al candor de su propuesta electoral de “Pan, techo y empleo”, señala como objetivos prioritarios, la “reactivación y la aceleración del crecimiento del empleo, de la producción de alimentos y

⁶ El gobierno cuenta con recursos legales para evitar la deliberación que sobrecaliente o desvíe la atención central de medidas o reformas. En el plano económico lo ha hecho constantemente.

de la construcción de la vivienda popular”, a ser viabilizados mediante proyectos y programas sectoriales, regionales y de bienestar social, opera ya en el plano del establecimiento de la política un esquema de “guardianes de puerta”, que desde el mismo gobierno y las coaliciones empresariales comienza a dar forma a una visión de la realidad centrada en la economía que impide o descalifica otras prioridades o necesidades de la población.

En efecto, lo que proponía el FRN, que catapultó a Febres Cordero a la presidencia, fue un nuevo esquema para el manejo económico que fue llamado economía social de mercado, a partir del cual se limita la participación del Estado en el quehacer económico a regulaciones básicas, se liberan los controles en importaciones y exportaciones, flotan los intereses y la cotización de la moneda y no existe control de precios.

Por otro lado, la poca confianza en la institucionalidad por parte del gobierno se visibiliza en que llevar adelante los cambios propuestos fue una tarea encomendada a un grupo de “expertos” reclutados del campo empresarial y financiero, algunos de ellos vinculados a las agencias financieras multilaterales; contaban con el respaldo de organismos crediticios como FMI y con el beneplácito de Washington (Thoumi 1992). En este sentido se intuiría que prima - así como en varios otros procesos de posicionamiento de los gobiernos o de los temas de agenda - la “imagen” de la participación más que la participación misma; estos procesos iniciales se dan - en mayor o menor correlación de fuerzas - para medir recursos de negociación, establecer alianzas y excluir paulatinamente de la participación “real”: convidar, pero decidir en otros espacios desmonta el discurso de la exclusión y debilita las posibilidades de ingerencia de los actores excluidos en situaciones de decisión futuras⁷.

Por otro lado aparecen contradicciones en gobiernos que crean políticas de subsidios y redes de clientelismo y favoritismos en torno a la figura presidencial. La relación entre el plano de las relaciones políticas y la política económica es evidente al momento en que se abandonan los principios de un modelo neoliberal rígido para favorecer uno u otro sector vinculado al gobierno. Los subsidios y la política tributaria, en este caso, han sido instrumentos masivamente utilizados para estos fines.

En relación a la evolución del gasto público y su impacto directo en el gasto social, durante los años 80, el esfuerzo para proveer servicios sociales de los años anteriores, disminuye en un 9-12% frente a la década anterior. Luego, se observa cierta recuperación del gasto social, repunte que se pierde a causa de la fuerte contracción fiscal después del terremoto de 1987 (Vos 2003). Al final de esta década se retoman además los pagos de la deuda externa y la adquisición de nuevos créditos, el rompimiento con organizaciones de integración andina y petrolera y un proceso agresivo de liberalización.

El gobierno de inicios de los años noventa plantea un discurso de “socialismo a la ecuatoriana”, que incluye por primera vez el tema de pago de la “deuda social”. No desmonta, sin embargo, los esquemas liberales ni la política de subsidios regresivos, o de alza de tarifas de servicios, sólo que esto es hecho de forma gradual. La política social poco a poco pasa a manos de la banca a través de macro proyectos de financiamiento internacional. Se mantiene, no obstante, la naturaleza centralizada y universal de proyectos, campañas y servicios sociales básicos.

Por otro lado, en los años noventa, la estrategia de política social, en relación con las décadas precedentes, es de una marcada tendencia de liberar al estado del compromiso social y compartir esta responsabilidad con la sociedad civil (Vos, 2003) aspecto que ya se visualiza en el gobierno de Borja.

El declive del sistema de planificación nacional inicia con sus primeros signos durante este gobierno; el proceso de transferencia de políticas desde el Consenso de Washington se manifiesta ya en el pensar el Estado desde la subsidiaridad, desde modelos flexibles que permitan actuar a los agentes privados, desde el equilibrio fiscal. Se aprecia en este punto de inflexión un nuevo contexto para pensar las políticas, que pro-

7 Al respecto ver teorías sobre las tres dimensiones del poder en el “agenda setting” propuestas por Crenson (1971), Luckman(1975) y Parsons (1995)

viene de cambios en la visión sobre el tema de la “funcionalidad” del estado, su adaptación a nuevas circunstancias internacionales y modelos económicos.

A partir de esta época se hace más evidente la separación de lo económico y lo social. El universalismo no alcanza a responder a las necesidades de cobertura; es más, la necesidad fiscal provoca que la población se incorpore lenta y estratificadamente a los servicios sociales en salud, educación y seguridad social, presentando alta segmentación regional y social, en el marco de un estado de tipo predatorio. Esto, en términos de política fiscal se refleja en la tendencia hacia inmovilizar rubros del presupuesto para preasignarlos hacia grupos, instituciones, empresas y sectores vinculados al poder económico, así como la deuda externa, cuyo monto de preasignación es el segundo más elevado del presupuesto durante los últimos 10 años.

El discurso que respalda esta modalidad de políticas es la consideración hacia un problema individual, de iniciativa y oportunidades. Si estas oportunidades - que toman la forma de accesos - son suplidas, se entiende que el individuo estará dotado para participar en el mercado, cuyos resultados distributivos deben atenderse a través de la focalización. El capital humano como prioridad desplaza al capital político, que deja de ser necesario para la consecución del bienestar individual.

Esto se enmarca en una reducción de la intervención estatal en la provisión y administración de servicios y la creación de institucionalidad *ad-hoc*, financiada y asesorada por la banca de desarrollo. En políticas de bienestar se privilegia la reforma de la seguridad social y se acentúa el proceso de flexibilización laboral y reformas del mercado de trabajo. El carácter “proyectista” de la política social se acentúa generando aislamiento de actores promotores de reformas y quiebres al interior de las instituciones que pretenden ser reformadas.

Parte del proceso de modernización del estado, teniendo como telón de fondo la austeridad fiscal, fue la tendencia hacia programas y acciones focalizadas, no para complementar sino para sustituir aquellas de carácter universal. Por otro lado, la política social buscó la tercerización de funciones apelando a organismos no gubernamentales (ONG) y la descentralización de competencias. No obstante, el gobierno continuó ejecutando las actividades regulares en educación, salud y seguridad social, bajo los esquemas convencionales de provisión de servicios.

Aunque el manejo simbólico del poder en algunos gobiernos de Ecuador imprima en el imaginario colectivo la idea contraria, la política social marca la pauta de la focalización y la atención asistencial para el sostenimiento frente al ajuste. La identificación con los pobres en las campañas electorales permite que se planteen y acepten políticas de autofocalización estigmatizantes que son inadvertidas por la población pobre, en el marco de una relación de tipo mercantil entre el dirigente y sus adeptos, en torno a la compra venta de servicios políticos (Vásquez 2003): lo que algunos denominan “clientelismo neoliberal”, presente en el país en casi toda la última década y media.

Esto fue acompañado de una débil institucionalidad de lo social, la concentración en el eje económico de políticas y la emergencia de la crisis no permitieron que se consolide el proceso de agenda social. Así como la inestabilidad económica hace inminente el ajuste, la crisis social (más la inminencia del ajuste) hace necesaria la llamada “protección social”; más allá de cualquier enunciado inicial de política social integrada, a partir de su poco posicionamiento se han constituido en el país consecutivos planes sociales de emergencia con diferente y cada vez decreciente importancia de reformas y cambios estructurales, donde se debe destacar la importante injerencia de organismos de la banca internacional⁸.

Se mantiene por lo tanto la política “estrella” para la reducción de la pobreza: se perfecciona y sirve como eje para otros beneficios del sistema de bienestar bajo esquemas de redes de seguridad (canastas de beneficios/servicios). Ya algunas evaluaciones anteriores habían alertado sobre riesgos de este tipo de pro-

8 Incluso la “carta de intención” del FMI de ese año incorporó lo que se llamó la “cláusula social” que era un acápite a través del cual se “aseguraban” recursos mínimos para programas sociales prioritarios.

gramas: trampas de pobreza; aislamiento de “grupos” de bajo capital político; pérdida del carácter público-común-preferente de los servicios sociales y la solidaridad inter-classes. Se mantiene, de todas formas este tipo de política y se profundiza el carácter de populismo vertical de las acciones del gobierno, claramente destinadas a mantener una infraestructura social local favorable a cierto partido político que hasta el final sirvió como barricada de apoyo al gobierno en su peor y ulterior crisis.

El gasto público y el gasto social

Como se dijo antes, la política fiscal reflejada en el manejo presupuestario responde a un arrastre de políticas y prioridades anteriores que se mantienen enquistadas en el presupuesto histórico, fruto de los esfuerzos de cada gobierno por conseguir recursos adicionales, fruto a su vez de la poca maniobrabilidad que heredan. La política fiscal responde en su mayoría a intervenciones, proyectos y actividades que en algún punto en el pasado se colocaron como prioritarias y se mantienen para proveer de rentas estables tanto a grupos financieros (como en el caso de la deuda) como a poderes políticos (sindicatos o cámaras) o actores internacionales (la banca de desarrollo).

Es decir, capacidad de manejo fiscal está reducida a una pequeña proporción, resultado de la ingerencia de distintos grupos de poder en el gobierno de turno: empresarios, banqueros, partidos políticos regionales, configuran lo que es la estructura básica del presupuesto. De acuerdo al MEF (2005) los gastos preasignados restringían el presupuesto en más del 90%. Para el 2005 se estimaron preasignaciones de \$ 1.601 millones, que constituye el 32,3% del Gasto Primario, sin incluir el ex - FEIREP. Sumado a los subsidios, dentro y fuera del PGE la suma asciendió a más de \$ 3.800 millones, de la cual los rubros más elevados son los subsidios a combustibles y derivados, las universidades, los gobiernos seccionales, las pensiones y el bono solidario (que no es estrictamente un subsidio). De estos totales, 38,2% de los ingresos totales del PGE y 46,4% de los ingresos petroleros nacionales se manejan fuera del PGE. De estos gastos, el subsidio a los combustibles y al gas han probado ser regresivos, de tal forma que una reorientación de los subsidios puede tener efectos redistributivos importantes.

La información del presupuesto global por sectores nos da una imagen clara de estos planteamientos. Durante los últimos 5 años cerca del 35% del presupuesto ha sido dedicado al pago de la deuda externa. Otras prioridades en el presupuesto son los gastos en defensa y seguridad interna, y los salarios en el caso de educación cuyo presupuesto se ha incrementado como porcentaje del presupuesto global.

Cuadro No. 1 Presupuesto General del Estado, por sector							
	2003		2004		2005		2006
Tesoro Nacional (1)	3.268.966.684	47,0%	3.082.903.464	44,4%	3.285.329.251	44,8%	3.966.019.439
Legislativo	30.590.922	0,4%	38.680.000	0,6%	52.262.208	0,7%	43.777.493
Jurisdiccional	124.763.350	1,8%	139.799.218	2,0%	145.279.511	2,0%	140.907.768
Administrativo	24.745.726	0,4%	44.514.622	0,6%	45.625.733	0,6%	67.817.695
Ambiente	24.818.979	0,4%	26.193.593	0,4%	22.154.382	0,3%	23.015.720
Asuntos Internos	447.351.464	6,4%	463.080.325	6,7%	507.672.502	6,9%	514.536.339
Defensa	641.154.334	9,2%	589.572.947	8,5%	593.373.823	8,1%	653.604.894
Asuntos del Exterior	99.403.486	1,4%	94.685.596	1,4%	76.956.691	1,0%	112.437.555
Finanzas	34.007.149	0,5%	229.397.637	3,3%	30.118.804	0,4%	34.982.322

Educación	781.588.893	11,2%	853.432.407	12,3%	950.467.943	12,9%	1.064.828.870
Bienestar Social (2)	343.862.189	4,9%	428.749.297	6,2%	620.397.941	8,5%	625.942.060
Trabajo	9.518.577	0,1%	11.361.441	0,2%	11.754.143	0,2%	11.923.874
Salud	373.264.417	5,4%	387.180.557	5,6%	420.026.191	5,7%	517.234.649
Agropecuario	152.118.780	2,2%	137.613.589	2,0%	124.466.764	1,7%	112.586.242
Energía	21.323.193	0,3%	18.217.047	0,3%	21.778.847	0,3%	50.605.193
Com. Exterior / Ind.	15.319.629	0,2%	13.133.873	0,2%	13.859.691	0,2%	16.353.674
Turismo	6.893.386	0,1%	11.884.050	0,2%	7.339.406	0,1%	9.643.951
OP/ Comunicaciones	223.413.943	3,2%	264.163.982	3,8%	311.767.153	4,2%	425.174.056
Desarr.Urbano	60.762.377	0,9%	70.102.101	1,0%	80.759.641	1,1%	89.322.076
Otros	17.431.324	0,3%	46.171.723	0,7%	19.081.259	0,3%	50.499.379
TOTAL	6.701.298.803		6.950.837.469		7.340.471.884		8.531.213.250
(1) Presupuesto excluido el bono y la cuenta de transferencias fiscales corrientes							
(2) Incluido el bono de desarrollo humano							
Fuente: MEF							

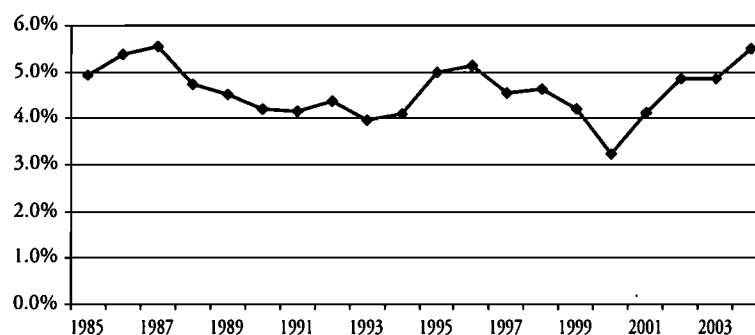
Por otro lado, se mantiene una ejecución bastante pobre de los programas y proyectos financiados con fondos internacionales. El nivel de ejecución del gasto en el sector social no supera el 50%, más allá de que el presupuesto presenta altas rigideces en su manejo y decisiones de asignación de recursos. El gasto social se presenta como uno de los más bajos de América Latina en términos de su participación en el gasto general y en el PIB, llegando a 5.4% en 2005, debido básicamente al crecimiento del gasto en educación (3% del PIB) y con comportamientos erráticos que tienden al estancamiento en salud y bienestar social (no llegan al 1.5% del PIB en 10 años). La política fiscal en términos del gasto ha sido procíclica, reduciendo el presupuesto en situaciones de crisis.

Por otro lado, más allá de las cantidades, la direccionalidad del gasto público no ha estado al parecer ubicada en los sectores con mayores necesidades, a pesar de la intención política de focalizar. La focalización se ha visto como una medida de austeridad fiscal, más que como una política de llegar directamente a los hogares e individuos pobres o más vulnerables. Una prueba de ello es que solamente los programas de alimentación escolar, bono solidario, educación primaria, el seguro campesino y atención primaria en salud tienen un carácter pro-pobre (Vos 2003). La educación a partir de la secundaria, la atención en hospitales, los subsidios al gas y combustibles, la seguridad social en salud, se constituyen gastos dirigidos más a personas de mayores recursos. Y esto sin tomar en cuenta aspectos de distribución horizontal, por ejemplo étnicos o de género, donde se encuentran mayores desigualdades. En este contexto de inequidad, ni el incremento del gasto ni el crecimiento económico (que en principio provee de mayores ingresos para distribuir) serán efectivos en la reducción de la pobreza.

Evolución del gasto y resultados de situación de la población

A lo largo de los últimos 20 años, la tendencia del gasto social muestra importantes fluctuaciones asociadas a los ciclos económicos y políticos. Entre 1980 y 2004, el gasto realizado por el Gobierno Central como porcentaje del PIB ha tenido un promedio de 4,5%.

Gráfico No. 1
Ecuador: Gasto social como porcentaje del PIB



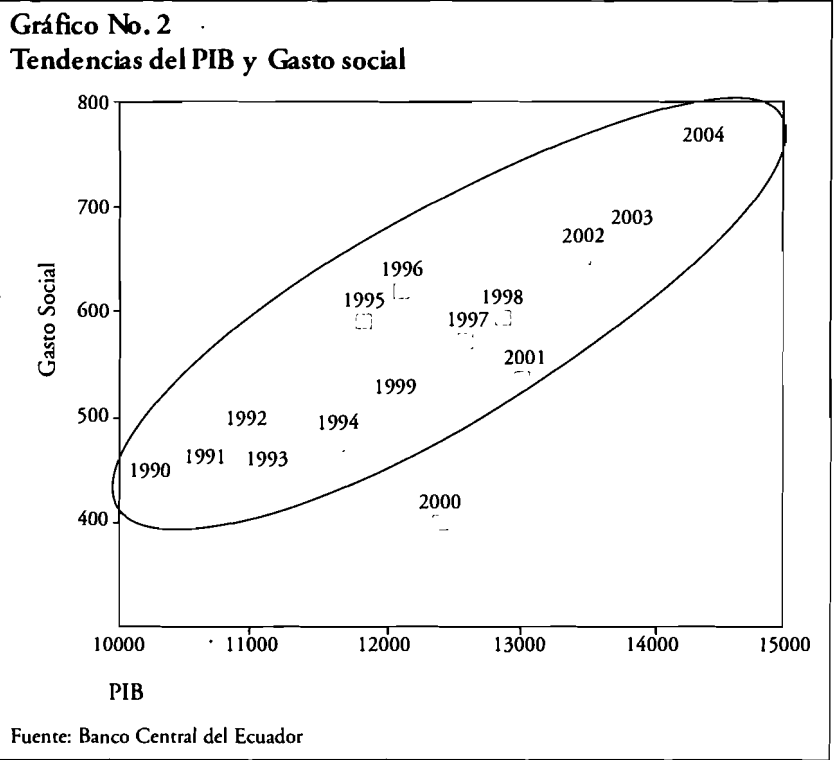
Fuente: Banco Central del Ecuador, SIISE, v 4.0

En los gobiernos de inicios del período democrático, el gasto social nominal como porcentaje del PIB disminuyó considerablemente de 1981 a 1984, al pasar de 6,12% a 4,88%, principalmente por la implementación de un programa de ajuste fiscal fuertemente contractivo. En términos reales (Vos 2003:34), el gasto social como porcentaje del PIB cae de 13,5% a 11,4% en el mismo periodo. Durante el gobierno de Febres Cordero el gasto social crece como porcentaje del PIB, ante todo por una política expansiva hacia el final del gobierno.

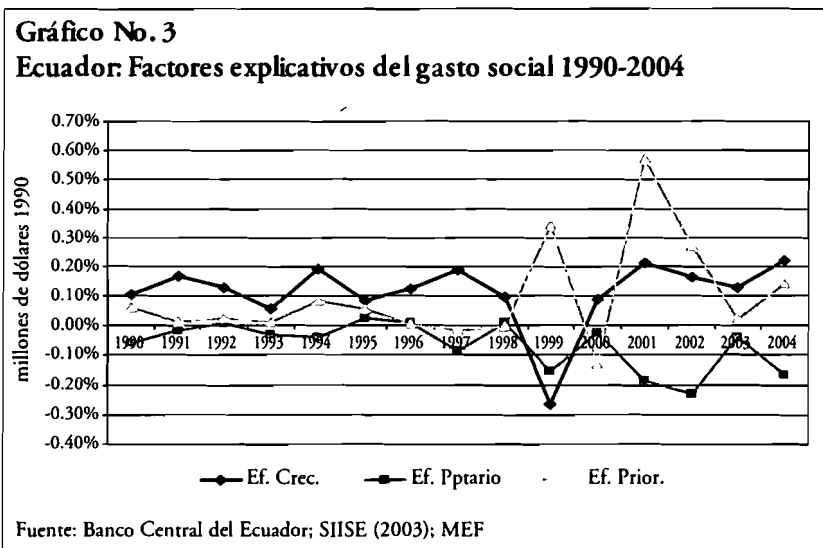
El gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992) inicia con el desafío de ajustar una economía con un alto proceso inflacionario heredado del periodo anterior. Sin embargo, gracias al aumento del precio del petróleo, el periodo presidencial termina con una expansión del gasto social real (Vos 2003). No obstante, el gasto social a precios corrientes como porcentaje del PIB disminuye ligeramente de 4,75% a 4,36%. El periodo 1992 a 1996 se caracterizó por mantener una política de estabilización ortodoxa, basada en una fuerte contracción monetaria y fiscal. El gasto social como porcentaje del PIB se incrementa de 4,37% a 5,13%. Sin embargo, según Rob Vos (2003), el gasto social real como porcentaje del PIB disminuye de 5,5% a 3,8%.

En los años subsiguientes, la inestabilidad económica y política provoca una caída del gasto social nominal del gobierno central. Así, entre 1996 y 2000, el gasto como porcentaje del PIB se reduce de 5,13% a 3,77%. A partir del año 2000, la recuperación de la economía ecuatoriana⁹ eleva el porcentaje de gasto social en términos corrientes y como porcentaje del PIB a 4,97% en el 2001 y a 5.5% en el 2004. En este periodo se da mayor importancia a los programas de transferencias y asistencia social como el bono solidario, alimentación escolar y beca escolar. Como se ha afirmado en otros estudios, el gasto social tiende a ser procíclico, es decir que crece con el crecimiento de la economía. En efecto, si se realiza una correlación entre ambos se encuentra que es positiva, para todos los años, a partir de 1990.

⁹ La recuperación económica está vinculada en gran medida a efectos exógenos de la economía nacional. Como los altos precios del petróleo en el mercado internacional durante los tres últimos años, así como el inusitado envío de remesas internacionales por parte de la población que tuvo que migrar posterior a la crisis (Larrea 2004)



De acuerdo al SIISE (2003), además, el gasto social es altamente volátil, influido por los ciclos “políticos”, es decir por los procesos de ajuste económico, que dominan y fijan los niveles (reducciones) del gasto social. El estudio afirma, que en general ha existido poca prioridad para el gasto social dentro del presupuesto público. Esto se debe a la matriz económica que se ha constituido el eje de toda política pública durante las últimas dos décadas en el Ecuador. Por otro lado, siguiendo la metodología del mismo estudio, se actualizaron los datos para definir los factores del gasto¹⁰, y se encontró que hasta antes de la crisis de 1999 el componente más importante era el efecto del crecimiento económico y el gasto social tenía más o menos la misma prioridad dentro del gasto público que éste dentro del PIB.

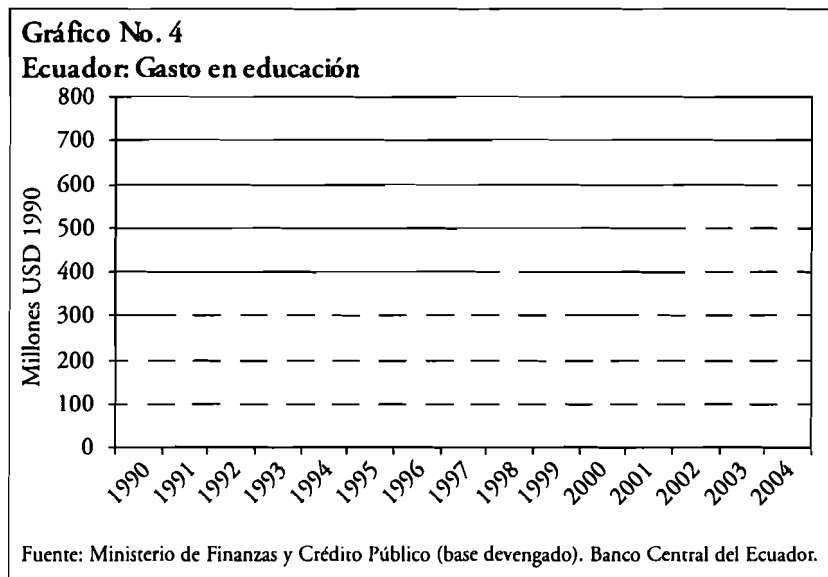


A partir de la crisis, la importancia del gasto social se incrementa sobre el crecimiento económico como promotor del crecimiento del sector. Es decir, el gasto social crece como fruto de priorizaciones específicas, más que por efecto del crecimiento económico a pesar de que tiene la misma tendencia que el crecimiento, en forma rezagada como se vio antes. En cuanto efecto de presión presupuestaria, es bajo ya que la importancia del gasto público en el PIB se reduce, respondiendo a políticas contractivas a partir de la dolarización.

Educación

El gobierno ecuatoriano siempre ha destinado a la educación una fracción importante del gasto social. En 1980, los desembolsos realizados en el sector fueron el 80% del presupuesto del sector social (incluye salud, bienestar social y vivienda), porcentaje que disminuyó al 55% en el 2004.

El gasto efectivo del sector puede dividirse en tres etapas. La primera, durante la década de los años 80, cuando el presupuesto del sector tuvo un drástico descenso al pasar de una asignación de 524 millones de dólares en 1980 a 275 millones en 1989. La segunda, cuando el sector se reactiva con el incremento de 272 millones de dólares en 1990 a 626 millones de dólares en 1998. La tercera refleja una ligera disminución del gasto en términos reales entre 1999 y 2002 pero luego se recupera hacia 2004.



Considerando el gasto del sector como porcentaje del PIB (en términos corrientes), se observa que existe una clara tendencia a la baja. En 1980, el gasto representó el 4,92% del PIB, porcentaje que disminuyó a 2,1% en el 2004.

En relación al impacto del gasto, si analizamos los indicadores de desempeño del bienestar, podemos observar que en general existe un mejoramiento de los mismos en especial en lo que tiene que ver con la educación. No obstante, las crisis económicas y ante todo los recortes fiscales parecen estar altamente relacionados más que con una falta de oferta, con la abstención o limitación de acudir y utilizar servicios públicos. Esto tiene un impacto directo en el trabajo familiar que no ha sido cuantificado.

10 Esta es una metodología adaptada de CEPAL para descomponer el gasto social. En ella se combinan indicadores de proporción del gasto público sobre el PIB (prioridad presupuestaria); proporción del gasto social sobre el gasto público (prioridad social) y crecimiento económico (crecimiento del PIB). Para mayor detalle ver Vos (2003).

De acuerdo a datos censales, el analfabetismo de mujeres y hombres se ha reducido en 2 puntos entre 1990 y 2001. Estos datos cambian cuando se observan las encuestas de condiciones de vida cuyos datos a 1999 indican un pequeño incremento en el analfabetismo entre 1995 y 1999, en especial para el caso de las mujeres. Por su lado, los indicadores de las encuestas urbanas de empleo muestran un incremento del analfabetismo de 4.4 a 5.3% entre 1995 y 2003. Salvando las diferencias en la representatividad y validez de las comparaciones entre estas dos fuentes, se puede decir que la última refleja la situación de crisis antes descrita y el descenso del presupuesto en el sector, en lo que tiene que ver con programas de alfabetización.

El analfabetismo funcional al parecer tiende a reducirse también en especial en las mujeres durante el período intercensal. La brecha entre hombres y mujeres se redujo sustancialmente entre 1990 y 2001. Igual sucede con la escolaridad, aunque se mantiene una diferencia de 4 décimas en el número de años entre hombres y mujeres.

Por otro lado existe una ligera mejora en el indicador de población de mujeres que tiene primaria completa, frente a un descenso en el caso de los hombres. La educación secundaria por su parte, refleja la escasez de políticas y la poca efectividad de recursos dedicados a este sector: existe un descenso en la población con secundaria completa entre 1990 y 2001. Estos datos no se reflejan en las Encuestas de Condiciones de Vida (ECV), lo cual se explica por la diferencia metodológica y de cobertura entre estos dos instrumentos. En el caso de la educación superior en todos los casos se aprecian mejoras en el indicador de haber completado la educación y ambas fuentes muestran que el progreso se da en mayor medida en el caso de las mujeres. De todas formas, los mejoramientos generales en el acceso de la población a la educación superior es un reflejo de que el presupuesto educativo estatal se ha dedicado de manera preferente a este sector, en muchos casos financiando la educación de grupos de población de mayores ingresos que son quienes finalmente acceden a este nivel educativo.

En cuanto a indicadores de flujo, se encuentran reducciones en las tasas de escolarización neta por edad entre 1995 y 2003 de acuerdo a las encuestas de empleo, de 96.1 a 92.1 para la primaria; de 59.1 a 68.2 en secundaria 2001 y luego baja a 64.3 en 2003.

En general, el sector educativo presenta una reducción de las brechas de género. No obstante, persisten en aspectos como la escolaridad y el analfabetismo. Así el índice multivariado de género muestra diferencias de alrededor del 50% que se reducen pero no significativamente; las reducciones están por un promedio de 2 puntos, e incluso en la región amazónica se acentúan durante el período 1990-2001.

Por lo general la tasa de matrícula también presenta mejorías, igualmente poco sustanciales. Si bien las políticas y las inversiones públicas en educación y en especial en infraestructura han sido crecientes, esto ha tenido un impacto más bien reducido en el acceso. Por lo general la inversión social se ha programado desde la oferta, es decir, para financiar los servicios que se producen, en lugar de su resultado (la demanda). Uno de los más importantes problemas de la ineficiencia del presupuesto es que tradicionalmente se ha formulado sobre la base de crecimientos inerciales en la oferta, bajo un modelo de prestación y financiamiento estatal de servicios, sin tomar en cuenta sus beneficiarios finales.

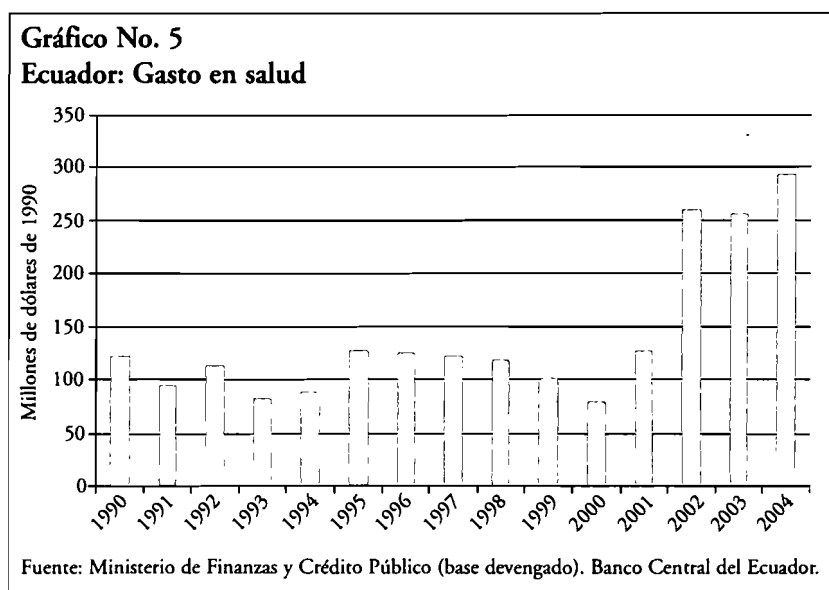
La sustitución de gastos o lo que se denomina “ahorro forzoso” por parte de las familias ante la crisis es un hecho para el caso ecuatoriano. De acuerdo a la ECV99, la proporción de personas que dejaron de matricularse en la educación formal por motivos económicos se elevó en 4 puntos en el caso de los hombres y 8 puntos en el caso de las mujeres entre 1994 y 1999. Tanto en la educación primaria como en la secundaria, si bien el costo tradicionalmente fue una razón para no matricularse, pasó a explicar casi el 60% de los casos de no matrícula de las mujeres en 1999, desplazando incluso al trabajo en el caso de jóvenes de 12 a 17 años.

Por otro lado, la tasas de repitencia se han reducido entre 1990 y 2000, de acuerdo a las ECV y a las estadísticas del SINEC, en 2 a 3 puntos porcentuales en promedio. La repitencia es mayor en hombres que en mujeres. Por su lado, las tasas de deserción son elevadas, en promedio 31% en primaria, y son mayores

en 5 puntos para mujeres que para hombres a lo largo de la década. Esta ineficiencia general del sistema indica además que se invierten finalmente más recursos en los hombres porque ellos permanecen más tiempo en la educación formal.

Salud

El sector salud, dentro del presupuesto del sector social a partir de los años 80 ha tenido una ligera tendencia al crecimiento. En 1980, los recursos asignados al sector fueron de 17,12% del presupuesto del sector social, aumentando a 20,31% en el 2004. El gasto efectivo en el sector salud se ha incrementado de 111 millones en 1980 a 325 millones en el 2004.



Si se considera la proporción del gasto en salud como porcentaje del PIB, disminuye entre 1980 y el 2004 con cierta inestabilidad, y representa apenas el 1.1% del producto nacional.

En lo que tiene que ver con resultados en salud, se tienen relativas mejoras en algunos indicadores macro como la esperanza de vida que también tienen que ver con la mejora en otros indicadores. No obstante, al profundizar un poco en resultados, se encuentran mejoramientos parciales: las muertes por causas prevenibles, la mortalidad en general y la desnutrición crónica mejoraron entre durante las dos décadas pero no hubo cambios en las cifras correspondientes a muertes por causas violentas y por malos diagnósticos. También bajan las coberturas en inmunizaciones durante el período intercensal. Por su lado, la incidencia de enfermedades como el paludismo tienden a elevarse hacia el año 2001 y se reduce después en 2003, de acuerdo a las estadísticas epidemiológicas del Ministerio de Salud. La tasa de tuberculosis se incrementa entre 1990 y 2002.

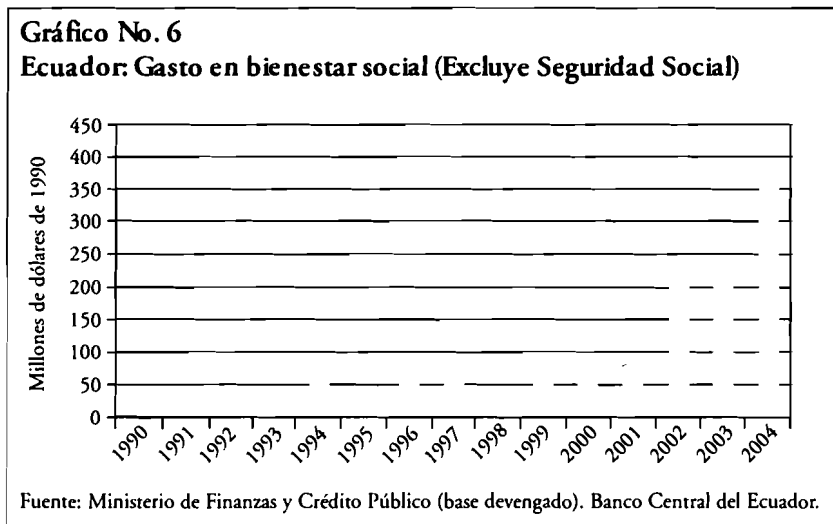
Si bien la gran mayoría de la población no accede al seguro social de salud, la cobertura del seguro se ha incrementado ligeramente entre 1990 y 2003. No obstante persisten inequidades de género del orden de los 3 a 4 puntos, y en el caso de las mujeres la cobertura no se ha incrementado a partir de 1995. En cuanto a los servicios generales de salud, la crisis de fin de la década incrementó la probabilidad de no buscar estos servicios, en especial en el caso de los hombres, de acuerdo a la ECV99.

Por otro lado, confirmando que las crisis fiscales impactan en el acceso y uso de los servicios y que esta falta se distribuye de acuerdo a las diferencias de poder y valoraciones en el hogar, se puede observar que tanto los embarazos sin control como la asistencia no profesional al parto se han incrementado durante los años 90, y que esto se intensifica a medida que avanza la edad. Adicionalmente, el número de controles de embarazo ha descendido en especial en la sierra rural. Por su lado, la tasa de mortalidad materna, infantil y neonatal presentan grandes mejoras entre 1990 y 2003.

Por otro lado, no mejoran en este período indicadores de saneamiento ni el hacinamiento urbano. De hecho, desde 1980 el porcentaje de viviendas sin servicios adecuados no ha bajado del 90% hasta la actualidad. Este es un indicador sumamente preocupante, detrás del cual pueden esconderse problemas de medición o correspondencia de medidas de bienestar entre lo urbano y rural pero también tiene que ver con el carácter del "servicio" de vivienda: no está incluido en el "sector social" sino solamente de manera marginal; no es reivindicado por movimiento social o corporación alguna, los servicios residenciales se manejan desde diferentes frentes institucionales, muchos de los cuales están atravesando procesos tortuosos e interminables de reforma, y finalmente, es un sector cuyo manejo está en parte en el nivel central y en parte en el descentralizado o local, de tal manera que resulta difícil la conciliación de políticas. El sector de la vivienda resulta sintomático de las varias aristas del proceso de definición de políticas públicas en Ecuador (Vásconez 2003).

Bienestar Social

Este sector ha adquirido importancia en el gasto social a partir de inicios de los años 90. En 1980, el presupuesto asignado por el gobierno central a bienestar social apenas representaba el 2,57% del presupuesto del sector social. Este porcentaje ha crecido paulatinamente hasta el 27% en el 2004, convirtiéndose en el segundo sector en importancia en el sector. Esto se ha debido principalmente al enfoque de la política social de los últimos años basada en transferencias directas y programas de protección social, ante todo el Bono de Desarrollo Humano. De acuerdo al Ministerio de Economía y Finanzas, el gasto efectivo realizado en el sector subió de USD 120 en 1990 a USD 325 en 2004, en términos corrientes. La evolución del gasto del sector en términos constantes (de 1990) se observan en el gráfico 6.



Dada la naturaleza de los servicios que provee y financia el sector de bienestar social, la falta de objetivos claros en términos de indicadores de calidad de vida, se pueden mirar efectos que intuiríamos como indirectos de estas políticas. Por otro lado, el sector de bienestar social ha cambiado sustancialmente de orientaciones de política, desde un modelo tradicional basado en la Seguridad social y el desarrollo rural hacia un régimen, que muchos autores llaman “residual” por estar dirigido a “ciertas” poblaciones bajo un cambio de concepto eje de la política: de la ciudadanía y los derechos hacia la vulnerabilidad y el riesgo.

Este enfoque, que parte de los modelos de redes de seguridad y protección social recomendados por la banca de desarrollo, considera a las mujeres, indígenas, personas de tercera edad, niños, niñas, adolescentes, dentro de estos grupos vulnerables. No obstante, no se pueden identificar directamente impactos de estas intervenciones en indicadores de resultado salvo algunos de acceso, dado que más bien se trata de inversiones focalizadas. En este contexto, las dos políticas que se pueden visibilizar en el sector son las relacionadas a Seguridad Social y Transferencias directas. La primera en proceso de reforma y con muy poca cobertura y presupuesto; la segunda en crecimiento y perfeccionamiento en cuanto a la focalización y efectividad.

Respecto al seguro social, de acuerdo a las ECV99, la cobertura se ha mantenido alrededor del 18% de la PEA hacia finales de la década de los años 90. No obstante, al mirar la información de las encuestas de empleo, se encuentra que la cobertura se ha reducido sustancialmente, más en el caso de los hombres: de 40% a 25% de la PEA urbana durante la década de los años 90; en el caso de las mujeres la cobertura se redujo de 35% a 23%.

En relación a las transferencias monetarias, el modelo de protección social se ha ido integrando con varios componentes, muchos de los cuales no se han puesto en práctica. No obstante, instrumentos como la beca escolar estuvieron vigentes desde 1995 y ahora han sido integrados al programa del bono solidario, como condicionalidades. El bono solidario funcionó durante dos años como una transferencia directa e incondicional para madres pobres, personas discapacitadas y personas de la tercera edad. En este tiempo se beneficiaron más de un millón de mujeres.

El impacto del bono en el bienestar de sus beneficiarios directos no ha sido analizado. Se puede intuir que el hecho de que haya sido una transferencia recibida directamente sin objetivo específico, a pesar de su bajo monto, podría haber generado un apoyo para la seguridad económica de las mujeres. No obstante, las principales evaluaciones realizadas le otorgan resultados beneficiosos en términos de reducción de pobreza extrema, es decir de reducción de desigualdad entre pobres, y como beneficio indirecto incrementos potenciales en matrícula y acceso a salud de los beneficiarios del bono (León 2003). Por otro lado, se identifican indicios de trampa de pobreza por desincentivos al trabajo, y para el caso de las mujeres, pérdida de transferencias provenientes de redes familiares y comunitarias. No obstante, otros estudios muestran que si bien existen estos desincentivos, son exigüos y otro tipo de subsidios (por ejemplo, el subsidio al gas) generan mayores desincentivos al trabajo¹¹.

Por otro lado, como explica Armas (2004), el desincentivo laboral puede no deberse a un efecto de trampa de pobreza sino al efecto de decisiones intrafamiliares y valoración de merecimientos y a una menor presión para entrar al mercado en condiciones precarias. Adicionalmente, el cambio que se ha realizado hacia el bono de desarrollo humano tiene perspectivas – por lo menos - inciertas desde el punto de vista del beneficio para las mujeres, primero, porque éste ha sido trasladado hacia el capital humano familiar (donde las madres actúan como intermediarias de los recursos); segundo, porque su éxito depende de que efectivamente la transferencia sea transformada en acceso a salud y educación y esto depende de decisio-

11 El teoría, los desincentivos al trabajo se relacionan con bienes complementarios al trabajo como por ejemplo cuidado infantil, mientras que con bienes sustitutos se da el efecto contrario (Pradhan, Van Soest (1995). El caso del subsidio al gas no se relaciona directamente con el trabajo, sino con el hecho de que representa un porcentaje del gasto que al ser subsidiado entra en la oferta de trabajo como beneficio no laboral. Los beneficios no laborales en un mercado de trabajo inequitativo como el ecuatoriano son importantes en la composición de ingresos de los hogares pobres con trabajadores mal pagados.

nes intrafamiliares y de condiciones específicas de subordinación y vulnerabilidad de las mujeres. La reorientación de la política se basa en una estructura genérica asumida socialmente, que se enfoca en visiones unidimensionales de la pobreza y excluye sus causas de fondo.

En el contexto del nuevo enfoque de la política social desde este sector, cabe una reflexión. Un aspecto importante de la dicotomía entre política económica y social es la aparición de programas de compensación social o mantenimiento del ingreso. Es claro que si el objetivo de estos programas es mantener un nivel de vida mínimo, esto será independiente de la estrategia y resultados de la política económica en términos de crecimiento y generación de empleo. La dinámica de estos programas es paralela y si bien ayuda al sostenimiento de hogares en las crisis, puede perpetuar esta situación de pobreza cuando estos hogares salen del grupo “beneficiario”, si no existe una política que vincule el crecimiento económico y la incorporación de la población a la dinámica económica.

La fuente de la riqueza es el trabajo, pero la generación de riqueza es considerada dentro de la política económica, mientras que el trabajo es considerado dentro de la política “social”, lo cual supone que esta última es un soporte, y no una generadora de bienestar. Por otro lado, el alcance y cobertura de la política de transferencias de ingresos depende de la disponibilidad de recursos, que bien pueden provenir de contribuciones a la seguridad social o impuestos, pero más probablemente serán financiados con otros ingresos no tributarios o deuda.

Eficiencia asignativa

Si se analizan algunos de los datos anteriores a la luz de una herramienta metodológica complejiva, se puede intentar un acercamiento a la lógica asignativa del gasto de acuerdo a las necesidades de la población. Este análisis se ha basado en indicadores de asignación por sector y algunos de resultado y proceso, que se sometieron a un proceso de reducción por componentes principales.

Los indicadores que se utilizaron fueron: un indicador compuesto de salud infantil (mortalidad infantil, mortalidad neonatal, nutrición, inmunizaciones; la incidencia de tuberculosis; la incidencia de paludismo; el índice multivariado de educación; la tasa de alumnos por profesor en primaria y secundaria; un indicador compuesto de trabajo infantil (niños que trabajan y no estudian, niños inactivos, niños de trabajan y estudian); un indicador compuesto de vivienda (el índice multivariado de vivienda, el índice de deficiencia residencial, el hacinamiento); un porcentaje promedio de cobertura de programas de atención infantil, nutrición e infraestructura; los gastos devengados de salud, educación, bienestar social y vivienda. El resultado de este análisis se encuentra en la tabla 1. Los dos primeros componentes principales explican el 60% de la varianza total de los datos.

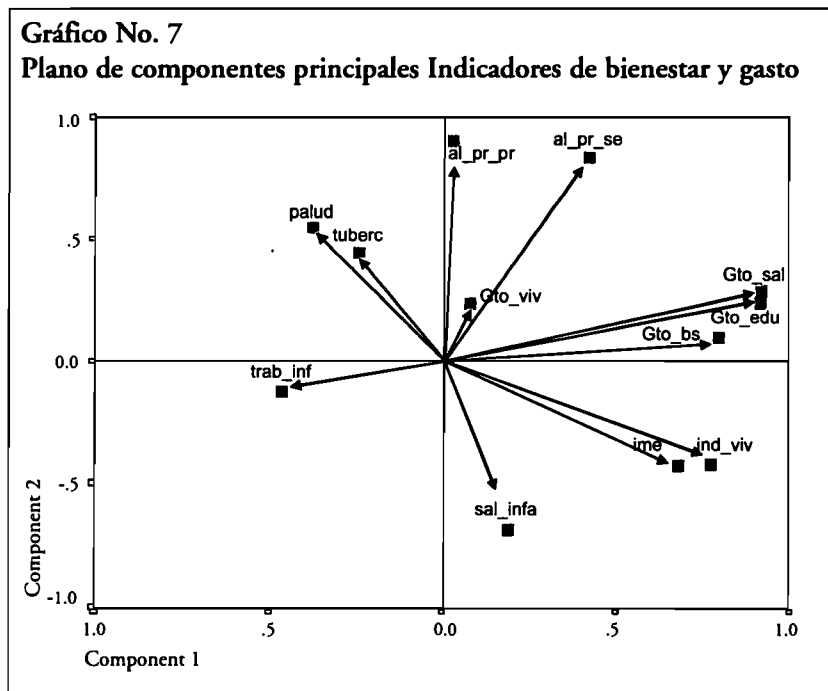
El primer componente configura un eje de gasto donde se aproximan los gastos de salud, educación y bienestar social. El gasto en vivienda aparece con otra lógica, sin mucha relación con los demás. Los gastos “sociales” aparecen cercanos a los indicadores de salud infantil, educación general, vivienda, este último sin relación alguna con el gasto público, lo cual puede implicar que las mejoras en la calidad de la vivienda provienen o de gastos privados o de proyectos de otras instituciones gubernamentales o no gubernamentales; esto, a pesar de la cantidad de recursos que se han dedicado al bono de vivienda dentro del MIDUVI. Como opuestos a mayores gastos, es decir aparecen los indicadores de trabajo infantil que en esencia se opone al gasto en educación, los de incidencia en tuberculosis y paludismo, y el indicador de cobertura de programas. De esto último se puede intuir que la existencia de una buena cobertura no implica la reducción de necesidades o un impacto en resultados.

Cuadro No. 2
Resultados del análisis de componentes principales

Component Matrix ^a		
	Component	
	1	2
dev_edu2	,686	,637
dev_bs2	,660	,452
dev_sal2	,695	,685
dev_edu2	-,067	,257
sal_infant	,443	-,508
trab_infant	-,733	,259
ime	,818	-,142
ind_viv	,875	-,019
tuberc	-,382	,210
palud	-,531	,226
prg_cov	-,412	,384
al_pr_se	,031	,946
al_pr_pi	-,354	,842

Extraction Method: Principal Component Analysis
^a 2 components extracted

El segundo componente matiza las carencias de gastos y los resultados en bienestar. Existe un grupo de indicadores definitivamente relacionados con el gasto, que son el de desarrollo educativo, salud infantil y vivienda, aunque en menor grado. Por otro lado, otros como la incidencia de enfermedades e indicadores de “hacinamiento” escolar como el número de alumnos por profesor, y el trabajo infantil configuran otro tipo de problemas, más alejados del monto del gasto, y más relacionados quizás con su calidad o su destino.



Se puede intuir, entonces, que si bien en algunos casos el gasto público está relacionado con el bienestar, esto se da más en términos de accesos. Si estos accesos se matizan un poco, se notan problemas de baja efectividad. Por otro lado, se aprecia que no necesariamente el monto del gasto tiene que ver con un mejor direccionamiento hacia la población beneficiaria en términos de programas, y que mayor cobertura no implica necesariamente mayor calidad.

Eficiencia distributiva

Equidad vertical

Para evaluar el impacto del gasto es necesario que la “función objetivo” esté clara. Por ejemplo, si el problema mayor es la incidencia de la pobreza, en un contexto de presupuesto limitado, se puede recomendar mayores transferencias generales tales como elevación de salarios, los créditos tributarios o impuestos negativos (focalización vertical). Si el problema es una mayor desigualdad entre pobres, se debe privilegiar la cobertura bajo la línea de pobreza (focalización horizontal) (Atkinson 1995). No obstante, en Ecuador se han aplicado indistintamente algunas estrategias, sin que exista una política de focalización homogénea, más aún mirando la desigualdad desde sus dos miradas, horizontal y vertical.

Los efectos distributivos directos del gasto han sido analizados desde el punto de vista del acceso por el SIISE, a través de análisis indirectos de incidencia, cuyo resultado son curvas de concentración del acceso de hogares a algunos servicios y subsidios. Estos estudios no analizan los resultados de este acceso ni los beneficios o costos derivados del consumo de bienes provistos por el estado. Se encuentra que el gasto social es progresivo comparado con la distribución original del consumo, es decir que, luego de las transferencias sociales (consumos de servicios sociales) la distribución es menos regresiva que antes. No obstante, en general se encuentra que los programas sociales de mayor monto no se concentran en los estratos más pobres, y muchos de ellos no son focalizados; por ello el gasto en general no es considerado pro-pobre (Vos, R., et al, 2003).

Es decir, más allá de las cantidades, el gasto público al parecer no ha estado dirigido hacia los sectores con mayores necesidades, a pesar de la intención política de focalizar. La focalización se ha visto como una medida de austeridad fiscal más que como una política de llegar directamente a los hogares e individuos pobres o más vulnerables. Una prueba de ello es que solamente los programas de alimentación escolar, bono solidario, educación primaria, el seguro campesino y atención primaria en salud tienen un carácter pro-pobre (Vos 2003).

La educación secundaria, la atención en hospitales, los subsidios al gas y combustibles, la seguridad social en salud, se constituyen en gastos dirigidos más a personas de mayores recursos. Y esto sin tomar en cuenta aspectos de distribución horizontal, por ejemplo étnicos o de género, donde se encuentran mayores desigualdades. En este contexto de inequidad, ni el incremento del gasto ni el crecimiento económico (que en principio provee de mayores ingresos para distribuir) serán efectivos en la reducción de la pobreza.

Equidad horizontal

La equidad horizontal del gasto, esto es, la equidad entre diferentes grupos de la sociedad ha sido menos evaluada. No existen en Ecuador estudios de incidencia de gasto o encuestas de consumo por persona, de tal forma que los análisis que se pueden hacer al momento son limitados.

Género

En cuanto al impacto del gasto o el acceso diferenciado de hombres y mujeres, CONAMU (2005) realizó un estudio donde se puede identificar que los montos destinados directamente a mujeres (como el bono de desarrollo humano), gastos de impacto indirecto (por ejemplo cuidado infantil, alimentación, cuidado de adultos mayores) y algunos que tienen que ver con la generación de oportunidades (empleo, capacitación, participación y organización) son mínimos (7-10%) del presupuesto de inversiones públicas. Por otro lado, el gasto social promueve mayor escolaridad, pero incide más el gasto de bienestar social que el educativo, que se relaciona más con la educación de los hombres.

Sin embargo, la inversión en educación no se relaciona con las brechas de género en escolarización, que se han reducido; se encuentra una correlación importante entre el gasto social y los indicadores donde persisten brechas de género: escolaridad, analfabetismo, escolarización superior. Es decir, el gasto educativo no tiene una orientación hacia la equidad de género en muchos de sus programas o actividades. De hecho, existe un efecto combinado de varios tipos de gasto y el bienestar de los hombres en especial en lo que tiene que ver con educación en todos sus niveles. Es decir, a causa del acceso y otros factores de discriminación por género, los hombres se benefician del gasto público más que las mujeres.

Por otro lado, el estudio intuye que no está claro el rol del estado y de la actividad pública en ciertos sectores, así como los rubros en los que se hace necesario invertir para fortalecer el capital humano de las mujeres y reducir las brechas. Muchos estudios han analizado la situación inequitativa de las mujeres en el mercado de trabajo y en generación de ingresos. La baja inversión y carencia de políticas de crédito y fomento del empleo que se observa al analizar el presupuesto influye en estos resultados, aunque la relación no pueda ser cuantificada (CONAMU 2005).

Provincias y necesidades

En este estudio se analizaron las relaciones entre algunos indicadores de bienestar provinciales y los niveles de gasto asignados a cada provincia, para observar si éstos siguen algún patrón en donde se pueda captar la política asignativa. Esto se ha realizado sobre la base de los mismos indicadores de la sección anterior, a nivel provincial¹².

Lo primero que se puede indicar es que no existe una política asignativa provincial o regional que tenga que ver con necesidades, con pobreza, ni siquiera con la población. Se aprecia que no existe lógica alguna entre la asignación per cápita y la pobreza. La prioridad del gasto se produce de manera inercial, y algunas de las provincias más pobres (no todas) reciben menor asignación.

En cuanto a la asignación por sectores, la lógica de la distribución provincial en salud es similar a la de educación, especialmente en la costa y la sierra, donde la mayor asignación en ambos sectores es para Pichincha e Imbabura en la sierra, Guayas y Manabí en la costa. Bienestar social y vivienda tienen otra lógica asignativa; lo que se puede intuir es que estos dos sectores tienden a focalizar sus gastos o a invertir en programas ubicados en áreas específicas, generalmente con financiamiento no gubernamental o internacional. En salud y educación la lógica universalista predomina en la asignación.

12 El monto del gasto por provincia se obtuvo de proyecciones realizadas por el Ministerio de Economía y Finanzas, y la información que publica el MEF en su página web.

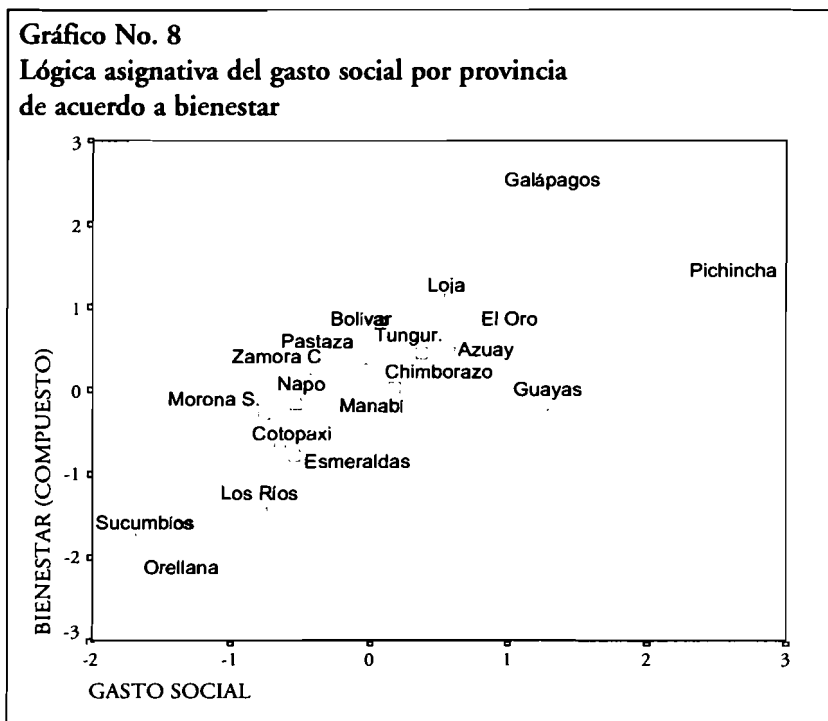
Cuadro No. 3					
Gasto social por provincia y región (miles de USD 2004)					
	Educación	B. Social	Salud	Vivienda	NBI
Sierra					
Pichincha	115,131	2,578	66,124	1,185	40.63
Imbabura	45,207	16,004	23,459	8,786	74.82
Loja	52,355	1,824	14,014	2,528	76.04
Azuay	46,522	3,174	17,361	1,530	59.64
Chimborazo	42,717	1,778	12,019	892	68.22
Cotopaxi	29,679	2,042	9,269	2,530	61.33
Bolívar	22,524	922	6,427	1,069	76.52
Cañar	20,480	1,095	6,187	2,091	69.86
Carchi	17,834	846	4,322	1,526	75.91
Tungurahua	32,768	430	9,585	158	57.52
Costa					
Guayas	116,553	424	67,144	2,294	40.57
Manabí	79,091	3,303	31,893	9,138	58.18
El Oro	45,473	2,616	17,252	5,283	67.35
Esmeraldas	41,519	1,996	13,060	3,021	75.85
Los Ríos	38,200	2,078	10,245	7,461	53.18
Amazonía					
Zamora C.	22,371	11,434	13,505	6,497	81.73
Morona S.	19,711	5,771	10,059	3,684	77.33
Sucumbíos	11,548	2,224	5,676	1,126	66.93
Napo	11,739	634	4,234	295	77.06
Pastaza	9,537	466	2,731	202	76.70
Orellana	5,970	439	2,022	196	61.26
Insular					
Galápagos	6,558	637	2,799	329	86.60

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Para mirar mejor la lógica asignativa se dividió el análisis en dos grupos de componentes: uno de bienestar y otro de gasto. Luego se combinaron los dos primeros componentes de uno y otro grupo, y el resultado es la relación entre la lógica de gasto y los indicadores de bienestar por provincia, que confirman lo indicado antes. Se esperaría que a menor bienestar la asignación de gasto sea mayor pero se encuentra una relación positiva, con algunos matices. Las provincias de Pichincha y Guayas presentan siempre mejores indicadores en términos de gasto y bienestar, en especial en este último. La provincia de Galápagos presenta mejores indicadores de gasto, por razones de leyes especiales y asignaciones específicas. Las provincias de la Amazonía presentan menores indicadores de bienestar e igualmente de gasto.

Los resultados del conjunto de variables de bienestar configuran un eje de variables como la salud infantil, índice de vivienda y educación que se oponen a las de trabajo infantil, paludismo, tuberculosis y hacinamiento escolar. No obstante, en el segundo componente se separan las dos variables relacionadas con

infancia, salud y trabajo, que responden a otras lógicas sociales, decisiones intrafamiliares y mercado laboral. El grupo de gasto presenta un primer componente donde se identifican los gastos en el lado positivo, y un segundo donde se aprecia mejor la lógica de asignación; es decir, se separan los gastos de bienestar social y vivienda de los de educación y salud.



Si se analizan los resultados por sector, la lógica es la misma para el sector educativo, mientras que para salud y bienestar social, las provincias se alinean en un bajo gasto frente a diferencias marcadas en indicadores de resultado. El análisis compuesto permite inferir que la política social y específicamente el gasto social ha sido histórica e interregionalmente procíclico. Es decir, cuando hay más crecimiento y mejores condiciones de bienestar, hay más gasto, lo cual permite inferir la nula política asignativa y de focalización, y asimismo la poca incidencia del gasto ya que aparentemente el bienestar está relacionado con otro tipo de esfuerzos privados que se combinan con acceso al gasto, aunque éste no esté bien distribuido.

De acuerdo a los indicadores compuestos calculados, se puede hacer una priorización de gastos, donde hay mayores necesidades y menor asignación al momento, en educación y salud:

Cuadro No. 4			
Ejemplo prioridades Educación			
	Gasto alto	Gasto medio	Gasto bajo
Necesidades altas	Guayas		Sucumbíos
	Manabí		Orellana
			Los Ríos
			Cotopaxi
			Cañar
			Imbabura
			Esmeraldas
Necesidades medias	Pichincha	Chimborazo	Morona Santiago
		El Oro	Tungurahua
		Azuay	Napo
			Carchi
			Zamora Chinchipe
			Bolívar
Necesidades bajas		Loja	Galápagos
			Pastaza

Cuadro No. 5			
Ejemplo prioridades Salud			
	Gasto alto	Gasto medio	Gasto bajo
Necesidades altas			Orellana
			Sucumbíos
			Pastaza
			Esmeraldas
			Los Ríos
Necesidades medias	Guayas	Manabí	Morona Santiago
			Carchi
			Chimborazo
			Cotopaxi
			Napo
			Zamora Chinchipe
			El Oro
			Imbabura
Necesidades bajas	Pichincha		Tungurahua
			Bolívar
			Cañar
			Azuay
			Loja
			Galápagos

Reflexiones e implicaciones de política

El análisis anterior confirma los resultados de algunos estudios anteriores sobre el gasto, y permite concluir que la política fiscal en Ecuador ha estado más orientada hacia la estabilización que hacia la función asignativa y distributiva, cumpliendo una función procíclica, que en los últimos años ha sido apoyada por repriorizaciones específicas al sector social. No obstante, a pesar de que existen buenos resultados en términos de accesos y coberturas de algunos servicios básicos en especial en el campo educativo, esto se ha debido solamente en parte al gasto educativo. La estrategia de focalización proveniente del bono de desarrollo humano parece haber incidido de manera indirecta en esto, confirmando que una de las causas para la falta de matrícula es la carencia de recursos, y que si las madres cuentan con alguna capacidad de decisión sobre el uso de los recursos en el hogar, es probable que se reorienten las prioridades de los hogares hacia el capital humano de sus miembros.

Por su lado, el gasto en salud parece haber tenido resultados erráticos, no se encuentra relación entre el gasto y los indicadores de bienestar, salvo algunas mejoras que tienen que ver con otras variables y que tienden a reducirse de manera inercial, tales como la mortalidad infantil. No obstante la atención a la salud, igual que la asistencia a educación, son bienes que tienen menor prioridad en la “canasta” de opciones de consumo y tiempo de las familias al momento de atravesar una crisis económica o de desempleo. Esto permite intuir que existen problemas de calidad y equidad profundos en estos accesos, y por ende, en la distribución de los beneficios del gasto social.

Es decir, el presupuesto fiscal no representa una herramienta de planificación ni de redistribución. Por su lado, la reducción del tamaño del estado reflejada en el gasto no ha resultado en mejoras de eficiencia en el uso de los recursos públicos. Por otro lado, el destino de los recursos provenientes de la reducción del Estado no está claro. Las fuentes de recursos para financiar los principales gastos de inversión en el sector social provienen de deuda externa, lo cual permite inferir que no necesariamente se trata de una distribución progresiva de los recursos estatales.

Si los gastos fiscales son en parte progresivos en términos verticales, su distribución horizontal no tiene sentido alguno. El gasto social no ha apoyado a cerrar las brechas de género, lo cual se refleja en los resultados de acceso y resultado de hombres y mujeres, en especial en educación y salud. Sin embargo, el gasto tiene una relación directa más fuerte con el bienestar de los hombres que con el de las mujeres, lo cual refleja desigualdades de base en el uso de los recursos públicos, que no han sido medidas.

En cuanto a la distribución del gasto por provincias, no se aprecia criterio alguno que responda a una lógica asignativa por necesidades o pobreza. El gasto aparece en las zonas de mayor desarrollo, a pesar de que sí existe una relación entre este gasto y el bienestar en términos de su impacto. La asignación se realiza de manera inercial y con claros criterios políticos y de poder.

Es decir, se han puesto de manifiesto discrecionalidades en el manejo de los recursos públicos, que se dan tanto en los procesos de planificación como en el de presupuesto, ante la falta de consistencia entre las metas de bienestar y equidad y la asignación de los recursos.

Política fiscal como herramienta de asignación y redistribución

En una época de transformaciones productivas agresivas y de globalización de capitales y políticas, surge una necesidad básica de rearmaje de la institucionalidad nacional. Para contribuir a este rearmaje y reforzamiento necesario ante el desmantelamiento del rol rector del estado en la política económica y de bienestar, partiendo de la necesidad urgente de integración entre política económica y política social. Sobre la base de la discusión anterior, se proponen los siguientes principios para la integración de la política económica con lo social y con aspectos de desarrollo humano sustentable en la política económica:

- Ciudadanía (superando el concepto de población vulnerable).
- Universalidad: equiparación de oportunidades de toda la población, acceso a recursos públicos, mercados laborales y niveles de decisión.
- Equidad (vertical y horizontal).
- Efectividad (consecución de metas) y eficiencia (recursos frente a metas).
- Distribución del crecimiento: no a expensas de la pobreza y depredación de recursos humanos y naturales.

Parte del cambio de la orientación de la política fiscal hacia su función principal de redistribución desde el punto de vista conceptual implica redefiniciones en las metas, insumos, resultados e impactos de la actividad presupuestaria. Esto concierne al concepto de eficiencia, asumido como dado y que involucra el retiro del estado o la minimización de sus funciones de atención, pero cuya contraparte es el trabajo en el hogar, el retiro o el no acceso de una parte de la población a los servicios. También la eficiencia en términos de utilización de menos trabajo por unidad de producción (productividad) en una economía que no absorbe toda la mano de obra excedente y que puede perjudicar a muchos trabajadores.

Otro concepto problemático es el de pobreza; primero, porque en el ingreso no se refleja la situación real de las personas y porque a pesar de que se discute su multidimensionalidad, la pobreza sigue siendo medida y comparada en términos de ingreso. Es necesario que cualquier indicador de pobreza o bienestar incorpore una dimensión de distribución. Utilizando, por ejemplo, como criterio general el indicador de pobreza de Sen, que tiene componente de desigualdad entre pobres. En este caso el reto debería ser incorporar el concepto de desigualdad horizontal, de tal forma que una reducción de esta desigualdad incrementa el bienestar o reduzca la pobreza global. Por ello, también es necesaria la incorporación de la equidad como indicador de desempeño, tanto en los procesos como en los resultados de la actividad pública.

En este contexto, se redefinen los objetivos del gasto público y social en particular:

- Promover crecimiento pro-pobre: el rol del gobierno es proveer infraestructura física y humana que de otro modo sería sub-provista, para asegurar la inclusión y participación de todas las personas en el crecimiento económico.
- Asistir a quienes son excluidos del proceso de crecimiento económico, por razones distintas al ingreso, es decir, que tienen una condición específica de vulnerabilidad o imposibilidad de participación: personas discapacitadas, personas de grupos étnicos específicos, regiones o sectores, mujeres, niñas, etc.
- Proveer soporte para riesgos y vulnerabilidad, es decir para enfrentamiento de crisis políticas, económicas, ambientales, que pueden producir alta volatilidad en los ingresos en particular en economías pobres. La vulnerabilidad no es una condición inherente a las personas, ni mucho menos sustituye a su condición de ciudadanos; es una condición producida por fuentes externas, cuyas causas y consecuencias deben ser resueltas por el Estado.
- Buscar la equidad: el gasto debe no solamente estar dirigido a quienes tienen mayor necesidad y de forma diferente ante necesidades diferentes, sino conseguir que la distribución de resultados luego de

la asignación sea más equitativa, y por ende debe considerar que las fuentes de financiamiento de los gastos sea un sistema tributario progresivo adecuado o tarifas diferenciadas, más no de endeudamiento o de ingresos provenientes de desgaste de recursos humanos o naturales.

En términos de asignación, es necesaria la consolidación de una estrategia de desarrollo que implica la definición y consistencia del gasto con las metas de desarrollo (bienestar) y de los sectores prioritarios de financiamiento, en un horizonte de corto y mediano plazo, en correspondencia con las metas de crecimiento económico y sostenibilidad fiscal. En este caso urge que se realice un análisis de asignación sectorial por necesidades.

La política social expresada en términos de gasto debe ser definida a la par con la política económica general y viceversa. Pero la relación entre ellas debe ser analizada de acuerdo con la situación específica: en crisis, el gasto social debe incrementarse, por ejemplo, es decir, se debe definir un margen de déficit aceptable para las crisis y unas metas de superavit, a través de sistemas de fondos sociales o de estabilización.

En lo relacionado con redistribución es necesaria de manera inmediata, la definición de metas de corto y mediano plazo de distribución del ingreso y del gasto de acuerdo a criterios regionales, grupales y de equidad vertical; estos indicadores deben convertirse en criterios de política para la presupuestación que se emita desde el MEF. En este sentido, los datos analizados permiten inferir que debe existir una reorientación hacia la demanda y la calidad, es decir un fortalecimiento de esquemas de incentivo para el acceso equitativo a los servicios sociales básicos, de tal forma que no se vuelvan gastos prescindibles en las crisis.

Esto implica protección mínima en crisis, combinada con provisión universal y promoción de la capacidad de demanda por parte de la población. Por el lado de la política fiscal estos incentivos incluyen becas, sistemas de aseguramiento universal de salud que provengan de todo el sistema de salud (no solamente del público y no como complemento, sino incluyendo los servicios existentes) donde se subsidie a todos los proveedores para que todas las personas puedan acceder a los servicios.

Estos elementos se circunscriben a una visión limitada de la focalización que apunta a individuos o familias específicamente identificadas como pobres. Existen otros beneficios como vouchers de alimentos, transferencias monetarias personales o familiares y asistencia social basada en medios (ingresos); micro crédito para campesinos sin tierra, programas de trabajos públicos, etc. Por lo general la focalización por medios o ingresos produce en el largo plazo trampas de pobreza y su financiamiento se vuelve difícil, y por lo que se ha visto no consigue solucionar el problema de la pobreza y la inequidad.

Para evitar estos problemas se puede recurrir a la focalización amplia, que apunta a bienes o servicios consumidos por las personas pobres, o considerados bienes preferentes para la sociedad. Por ejemplo, focalizar el gasto en servicios básicos como educación primaria y atención primaria de salud, infraestructura básica y saneamiento; promover precios bajos para algunos bienes de primera necesidad o subsidiar insumos para pequeñas producciones agrícolas. En general, apuntar los gastos específicos hacia donde se encuentran mayores necesidades, tal como se vio en el ejercicio realizado en este estudio.

Por otro lado, los beneficios con carácter universal pueden no ayudar mucho a reducir la pobreza si no toman en cuenta las desigualdades estructurales, por un lado, y el financiamiento, por otro. No obstante, al contar con un adecuado sistema de impuestos es claramente más equitativo para proveer de servicios universales, siempre que se hayan resuelto temas de acceso desigual por el lado de la demanda. El acceso universal a la salud, educación, seguridad alimentaria, seguridad social y vivienda son derechos que deben convertirse en metas de mediano plazo. No obstante las metas de bienestar deben incluir un componente importante de equidad, de tal forma que mayor equidad implique mayor bienestar general.

Financiamiento del bienestar

En los países desarrollados, el estado de bienestar es financiado vía impuestos y contribuciones de la seguridad social; en otros casos existen sistemas cofinanciados con pagos de tarifas. El tema de la fuente de financiamiento, cuando existe un sistema de impuestos organizado y no demasiados problemas de efectivo, se reduce a las tasas impositivas y los créditos tributarios. En nuestro caso, esto no se da y por lo tanto cualquier generación de gasto para fines distributivos debe buscar otras fuentes de financiamiento. El gasto referido a sueldos y salarios de los maestros y médicos, por ejemplo, se financia directamente de la caja fiscal. Pero los proyectos de inversión o programas específicos tienen un alto componente de deuda externa. Del stock de la deuda actual, cerca del 30% corresponde a sectores “sociales”: salud, educación, vivienda popular, bienestar social. Sea cual fuere la fuente, es necesario, en términos de equilibrio general, mirar los cambios que incrementos en impuestos o deuda producen en diferentes grupos de ingreso.

Cuando escasean las fuentes tradicionales de ingreso, por razones de liquidez por lo general, los gobiernos deciden focalizar los gastos. En el caso ecuatoriano, esta focalización es reciente, y ha impactado en reducción de la pobreza por equiparación de ingresos entre pobres, y por incentivos hacia la educación y salud a través de la matrícula. No obstante, los impactos no deseados de la focalización en términos de trampa de pobreza y distribución hacia quienes están en la línea divisoria entre beneficiarios y no beneficiarios pueden persistir y profundizarse a medida que los montos de transferencias crezcan, tal como se sugiere que suceda para tener mayores impactos en la población más pobre.

A mayor profundidad en la focalización mayor necesidad de diferenciación de carga de pagos entre receptores y no receptores, mayores requerimientos de financiamiento y mayor probabilidad de derrames. Por lo tanto, es necesario que el financiamiento provenga de una reforma a los ingresos y un reordenamiento en la macro eficiencia productiva, más que de una redistribución de los pocos gastos sociales de pobres hacia más pobres.

Es necesario recordar que la deuda no sustituye ingresos corrientes, ni desequilibrios estructurales. Su finalidad debe ser financiar desequilibrios transitorios, no posponer generación de ingresos propios; las metas de deuda nueva deben ser compatibles con metas de balance. También es necesario recordar que el BCE no es prestamista ni garante; la deuda es un asunto público e interinstitucional, en cuyo manejo debe intervenir el BCE, MEF el IESS y la sociedad civil.

Manejo presupuestario y la maniobrabilidad del presupuesto

Las inversiones en el área social social son objeto de cortes cuando se han requerido recursos para cumplir con otras obligaciones más urgentes, por ejemplo reducción de déficits. Se dan por ello dos tipos de gastos en el sector: aquellos prescindibles, como proyectos de inversión y contrapartes nacionales, transferencias dirigidas a grupos específicos (salvo el bono de desarrollo humano), infraestructura y materiales, entre otros; y aquellos que no se pueden dejar de cubrir aunque se lo hace con retraso, que se refieren básicamente a salarios.

En el resto de recursos disponibles para asignación presupuestaria, encontramos varios problemas de manejo, intransparencia e inequidad. El presupuesto es ante todo una suma de actividades institucionales incoherentes con políticas generales y seccionales, no brinda información consolidada, se diseña de forma inercial y sin criterio alguno de asignación o incluso focalización. Por otro lado, financia oferta de bienes y servicios y no permite identificar beneficiarios de esta acción pública. Su inflexibilidad no permite capacidad de decisión o maniobrabilidad y no se reflejan en él coyunturas internas o externas que influyen en la disponibilidad de recursos. Por ello, muchos de los recursos excedentes se manejan a través de partidas extrapresupuestarias.

La planificación presupuestaria sufre de diversas anomalías que aterrizan en discrecionalidades, que pueden darse por:

- Toma de decisiones unilaterales por parte de la autoridad durante los procesos de programación.
- Baja capacidad de programación macroeconómica, y por ende necesidad de ajustes.
- Poca eficiencia en la programación, falta de coordinación en la información, sobrevaloración.
- Necesidad de manejo de la liquidez de la caja fiscal. La programación de caja no se cumple con regularidad.
- Factores contingentes que dan paso a transferencias extrapresupuestarias.
- Existencia de “gastos atados” a deuda. Los gastos no son registrados en el presupuesto pues no están sujetos a determinación ni emisión y aparecen como no utilizados y se reducen de manera ficticia para financiar otros gastos.

Fortalecimiento institucional

El rearmaje del papel rector del Estado en su política fiscal soberana y equitativa requieren de fortalecer las funciones de planificación del desarrollo y asignación de recursos. Esto implica fortalecer las siguientes funciones de la política fiscal:

- Programación: que vincula las metas macro y de bienestar, realiza el análisis de consistencia macro y metas fiscales, y define techos y pisos presupuestarios. Incorporar en los criterios de techos y pisos condicionalidades de crecimiento mínimo para el sector social e incentivos para aquellos gastos que promuevan equidad o cumplan con metas de distribución equitativa.
- Evaluación: que realiza evaluación de políticas fiscales, eficiencia, eficacia y equidad en el gasto público y particularmente en el social a través de un sistema de indicadores de evaluación. También implica visibilizar las dimensiones sociales del sistema económico, es decir producir matrices de contabilidad social periódicas donde se incorpore el capital natural y humano, monitorear de manera permanente el avance de los indicadores sociales y de gasto, realizar análisis de impacto de políticas y gastos en el bienestar, como requisitos para aprobación y renovación de proyectos.
- Prioridad social: incorporar en la política asignativa mínimos de gasto para programas sociales que no se puedan mover en especial en situaciones de crisis. Estos deben relacionarse con las prioridades definidas en las necesidades y las metas de equidad. Para esto es necesario liberar al presupuesto de preasignaciones regresivas.
- Rendición de cuentas: a esta área que se combina con la anterior se vincularán espacios u organizaciones de la sociedad civil que realicen veeduría ciudadana.

Recomendaciones de mediano y largo plazo

Como complemento y para asegurar que se mantenga en el tiempo una política fiscal equitativa y autosustentable, se sugieren los siguientes lineamientos:

- Desarrollar fondos de equidad o fondos sociales que incluya prioridades de inversión y financiamiento atado a utilidades de empresas públicas y privadas, rendimientos financieros del sector público, impuestos y otras fuentes de financiamiento. Los objetivos de este fondo irán destinados básicamente a promover la igualdad de oportunidades y la equidad en distribución y resultados.
- Desarrollar proyectos de veedurías locales sobre el presupuesto.
- Promover una agenda de políticas de protección laboral y generación de empleo con equidad de oportunidades, con participación de varios sectores públicos y privados. Generar compromisos de entidades privadas de capacitación y promoción de empleo.
- Incorporar metas de bienestar y equidad en las metas macro. Negociar la incorporación de estas metas en los proyectos de país de los organismos multilaterales de crédito.
- Incorporar en los planes multianuales los mecanismos de financiamiento de estas metas.
- Incorporar a los análisis macro criterios de contabilidad social y modelos de equilibrio general que incluyan el trabajo no pagado y diversas modalidades de informalidad, para realizar ejercicios de modelización y sensibilidad a políticas públicas.
- Promover un sistema de evaluación de la política fiscal que implique análisis de resultados e impacto periódicos de los sectores e inversiones de mayor monto en el presupuesto.
- Promover cambios estructurales en el proceso presupuestario propendiendo a presupuestación con base cero para incorporar metas reales de bienestar y equidad

Bibliografía consultada y citada

- Armas, A. (2004) "La equidad de género y el programa del bono de desarrollo humano", Informe de investigación, Quito: CEPAL-CONAMU.
- Alonso, J. y Aguilar, L.; ed. (2002) *El futuro del estado social*. México: Universidad de Guadalajara.
- Arcos, C., Vásquez A. (2002) "Educación secundaria en Ecuador: recomendaciones de política" en *Estudio sectorial sobre la educación secundaria en Ecuador*. BID.
- Atkinson, A.B. (1995) *Incomes and the Welfare State*. Reino Unido: Cambridge University Press.
- Atkinson, A. y Stiglitz, J. (1980) *Lectures on public economics*. New York: Mc Graw Hill.
- Barba (2003) "El futuro de la función social del Estado en América Latina", en Aguilar, ed. *El futuro del Estado social*, Universidad de Guadalajara, México
- Burneo, Diego y Oleas, Julio (1996) *Análisis del crecimiento en el Ecuador (1965-1994): estabilidad macro-económica y apertura como factores coadyuvantes*. BCE. Notas técnicas, número 28.

- CONAMU (2005) "Política fiscal con enfoque de género: un análisis del PGE". Informe de investigación, UNIFEM, Quito.
- Barr, N. (1998) *Economics of the Welfare state*, United Kingdom: Oxford University Press.
- Creedy, J. (1996) "Comparing Tax and Transfer Systems: Poverty, Inequality and Target Efficiency", *Economica*, 63.
- Crenson, M. (1971) *The unpolitics of air pollution, a study of non-decision making in the cities*, Johns Hopkins U. Press, Baltimore
- Dahl, R., (1985) *A preface to an economic theory of democracy*, Polity Press, Londres
- Filgueira, F. (1997) *Tipos de Welfare y reformas sociales en América Latina: eficiencia, residualismos y ciudadanía estratificada*. Guadalajara: Social Science Research Council.
- Korol, Juan Carlos y Tandeter, Enrique (1998) *Historia Económica de América Latina: problemas y procesos*. Argentina: FCE.
- Larrea, C., (2004) "Dolarización y desarrollo humano en Ecuador", en *ICONOS* No. 19, FLACSO Ecuador, Quito
- León, M. (2003) "Los beneficios del Bono Solidario ante la crisis", Documentos de trabajo del SIISE No. 10, Quito.
- Lo Vuolo (1998) "La nueva oscuridad de la política social: del estado populista al neoconservador", CIEPP, Buenos Aires
- Luckman, Berger (1975) *The social construction of reality: a treatise on the sociology of knowledge*, Harmondsworth Middx, UK
- Pachano, S. et al. (2004) "Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Ecuador", FLACSO Ecuador- BID, Quito
- Parsons, W. (1995) *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*, Edgar Elgar, UK, USA
- Pradhan, Van Soest (1995) "Formal and informal sector employment in urban areas of Bolivia", *Labour Economics*, vol.2
- Sen Amartya (1999) *Development and Freedom*, United Kingdom: Oxford University Press.
- Smolensky, E., Reilly, S. (1995) *Should public assistance be targeted?* Journal of Post-Keynesian Economics, Vol.18.
- Stiglitz, Joseph (1986) *Economía del Sector Público*. Barcelona, Antón Bosh Editor.
- Ravallion, M. (2000) "Are the poor protected from budget cuts? Evidence from Argentina". Washington: Banco Mundial. Documento de trabajo.
- Thoumi, F (1992) "La política de la economía del ajuste", FLACSO, Quito
- Van del Valle, D. (1996) *Public Expenditure and the poor*. USA: The World Bank- John Hopkins Univ. Press.
- Vásconez (2003) *La política social en Ecuador 80-90: sentidos, contextos y resultados*. Serie Política Sociales de la CEPAL 82, Chile.
- Vos, R., et al. (2003) *¿Quién se beneficia del gasto social en Ecuador?* Quito: SIISE - Frente Social – UNICEF.

Bases de datos

SIISE, versiones 3.5 y 4.0

MEF, gastos devengados varios años