



unicef

El Gasto Social en la Proforma Presupuestaria 2004

Septiembre 2004

Contenido

- Deuda social
- Restricciones para la Proforma 2004: La Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal
- Restricciones para la Proforma 2004: Las preasignaciones existente
- El gasto social y la Proforma presupuestaria del año 2004
- Síntesis
- Algunas recomendaciones para la Proforma

Deuda Social

La pobreza, la educación y el trabajo infantil se agravan

- El 68% de los niños están en condiciones de pobreza (83% en las zonas rurales y 82% en la amazonía)
- La matrícula en educación básica se encuentra estancada en el 89% y la media en el 44%
- El 12.6% de los niños trabajan (18% en las zonas rurales y 17% en la amazonía)

Lo cual determina que la calificación del Índice de los Derechos de la Niñez del país sea de aproximadamente 4 sobre 10

**Restricciones a la
Proforma 2004:
La Ley de Responsabilidad
y Transparencia Fiscal**

Porqué la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal ?

- Inestabilidad fiscal
- Elevado y creciente endeudamiento público
- Baja calidad del gasto y no rendición de Cuentas
- Ausencia de vigilancia ciudadana

Ley: Manejo Macrofiscal

- Controla el déficit fiscal (gasto primario 3.5% + inflación, eliminación déficit no petrolero)
- Limita el endeudamiento público (40% del PIB, 100% de ingresos)
- Asigna recursos para el pago de la deuda externa (crea fondo para recompra deuda externa con 70% de recursos del estado en OCP)
- Reduce la variabilidad del gasto y de los ingresos públicos (crea cuenta de estabilización con 20% de OCP)
- Entrega marginalmente fondos para la inversión social (con 10% de OCP)

Ley: Calidad del gasto Público y Rendición de Cuentas

- Vincula recursos (presupuesto) con objetivos (metas)
- Introduce indicadores de gestión de la acción pública
- Establece la evaluación presupuestaria y de resultados (logros de metas) como mecanismo de gestión
- Obliga a autoridades públicas a rendir cuentas
- Oficializa la entrega de información periódica y permanente
- Establece sanciones al incumplimiento de planes y programas

Ley: Vigilancia ciudadana

- Introduce el **control social** del cumplimiento de compromisos de autoridades
- Faculta a la ciudadanía la **exigibilidad** de información y resultados
- Facilita la **discusión democrática** de las cuentas públicas

Aplicación parcial de la Ley

- Amplia aplicación de las reglas macrofiscales
 - crecimiento gasto primario
 - reducción déficit no petrolero
 - reducción coeficiente de endeudamiento
- Casi nula aplicación en cuanto a transparencia y rendición de cuentas:
 - calidad del gasto
 - rendición de cuentas
 - vigilancia ciudadana

**Restricciones a la
Proforma 2004:
Las Preasignaciones**

Preasignaciones de Ingresos y prioridad social

- Petróleo
 - Exceso sobre ingresos presupuestados
 - Participación del Estado en OCP
 - Participes exportaciones y venta interna de derivados
- Impuestos
 - Valor agregado
 - Renta
 - Arancelarios
 - ICE

Preasignaciones Petróleo

1. Exceso sobre ingresos presupuestados (Fondo de Estabilización Petrolera - FEP):
 - el 35% para la vía Troncal Amazónica
 - el 10% para financiar proyectos de desarrollo integral en provincias
 - el 10% para equipamiento y fortalecimiento Policía Nacional
 - el 45% restante constituirán recursos del FEIREP
2. Participación OCP (Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público - FEIREP):
 - el 70% para recompra de deuda pública externa a valor de mercado y a la cancelación de la deuda del estado con el IESS
 - el 20% a estabilizar los ingresos petroleros hasta alcanzar el 2.5% del PIB, y a cubrir los gastos ocasionados por catástrofes y atender emergencia declarada
 - el 10% a través de la educación y salud, destinado a proyectos de inversión para promover el desarrollo humano

La inversión social se beneficia parcialmente del FEIREP y marginalmente de las exportaciones de crudo y derivados

Preasignaciones Petróleo

	% PIB	Est. %
3. Ingresos Petroleros Brutos	11.9	100
Exportaciones Brutas	5.6	46.9
Gobierno central	4.0	33.8
Universidades (80% ESPOL)	0.1	0.5
Otros	1.5	12.6
Venta Interna de Derivados	6.3	53.1
Gobierno Central	2.3	19.6
Petroecuador	4.0	33.5

El Gobierno Central recibe el 53.4% de los ingresos petroleros, 53 centavos de cada dólar ingresado; para la inversión social apenas 1 ctv.

Preasignaciones Impuestos

	% PIB	Est. %
Ingresos Tributarios Brutos	11.8	100.0
Impuesto al valor agregado	6.8	100.0
<i>Gobierno Central</i>	<i>6.0</i>	<i>88.0</i>
<i>Fopedeupo y Univ. Agraria</i>	<i>0.7</i>	<i>10.5</i>
Otros	0.1	1.5
Impuesto a la renta	2.4	100.0
<i>Gobierno central</i>	<i>1.7</i>	<i>71.5</i>
<i>Universidades estatales y Partic.</i>	<i>0.2</i>	<i>11.0</i>
Otros	0.5	11.5
Impuesto arancelarios	1.8	100.0
<i>Gobierno Central</i>	<i>1.7</i>	<i>92.0</i>
Otros	0.1	8.0
Impuesto a los consumos especiales (ICE)	0.8	100.0
<i>Gobierno central</i>	<i>0.5</i>	<i>58.3</i>
<i>Mat. Grat. y Equip. Hospitalario</i>	<i>0.2</i>	<i>19.4</i>
Otros	0.1	22.3

La inversión social se beneficia con el 10.5% del IVA, el 11% de la renta y el 19% del ICE

Preasignaciones Ingresos

Baja Prioridad Social (Año 2003)

	% PIB	Est. %	MilUS\$
Total Ingresos (pet e Imp)	23.7	100.0	6.421
Petróleo	12.0	50.3	3.251
Tributarios	11.7	49.7	3.270
Gobierno Central	16.3	68.9	4.416
Petróleo	6.4	26.8	1.734
Tributarios	9.9	42.0	2.682
Gasto Social	2.2	9.4	596
Petróleo	1.1	4.6	298
Tributarios	1.1	4.7	298
Otros Partícipes	5.2	21.7	1.409
Petróleo	4.4	18.9	1.219
Tributarios	0.7	2.9	190

La inversión social se beneficia, de manera preasignada, con apenas el 9% de los ingresos petroleros y de los impuestos.

La Proforma 2004 y las restricciones macrofiscales

Restricciones Macrofiscales

En millones de dólares

•CRECIMIENTO DEL GASTO PRIMARIO (No intereses)

TECHO:

CREC. GASTO PRIMARIO (3.5% * 4.2%)	7.85%
MAXIMO GASTO PRIMARIO 2004 (4.341)	4.681.2
MAXIMO AUMENTO GASTO PRIMARIO (860)	340.8

•DEFICIT PRIMARIO NO PETROLERO/ PIB (29.707)

TECHO (3,46%)	3.26%
MONTO MAXIMO DE DEFICIT	968.4

Supuestos Macroeconómicos

PIB NOMINAL (MILLONES DE USD \$)	29.707.0
CRECIMIENTO DEL PIB	5-5.5 %
DEFLACTOR DEL PIB	4.2 %
TASA DE INFLACION PROMEDIO ANUAL	5-6 %
PRODUCCION DE PETROLEO (MILL.BARR)	192.2
PETROECUADOR	73.5 mill.
CONTRATOS DE PARTICIPACION Y SERVICIOS	118.7 mill.
PRECIO DEL BARRIL DE EXPORTACION	\$18

Crecimiento vulnerable:

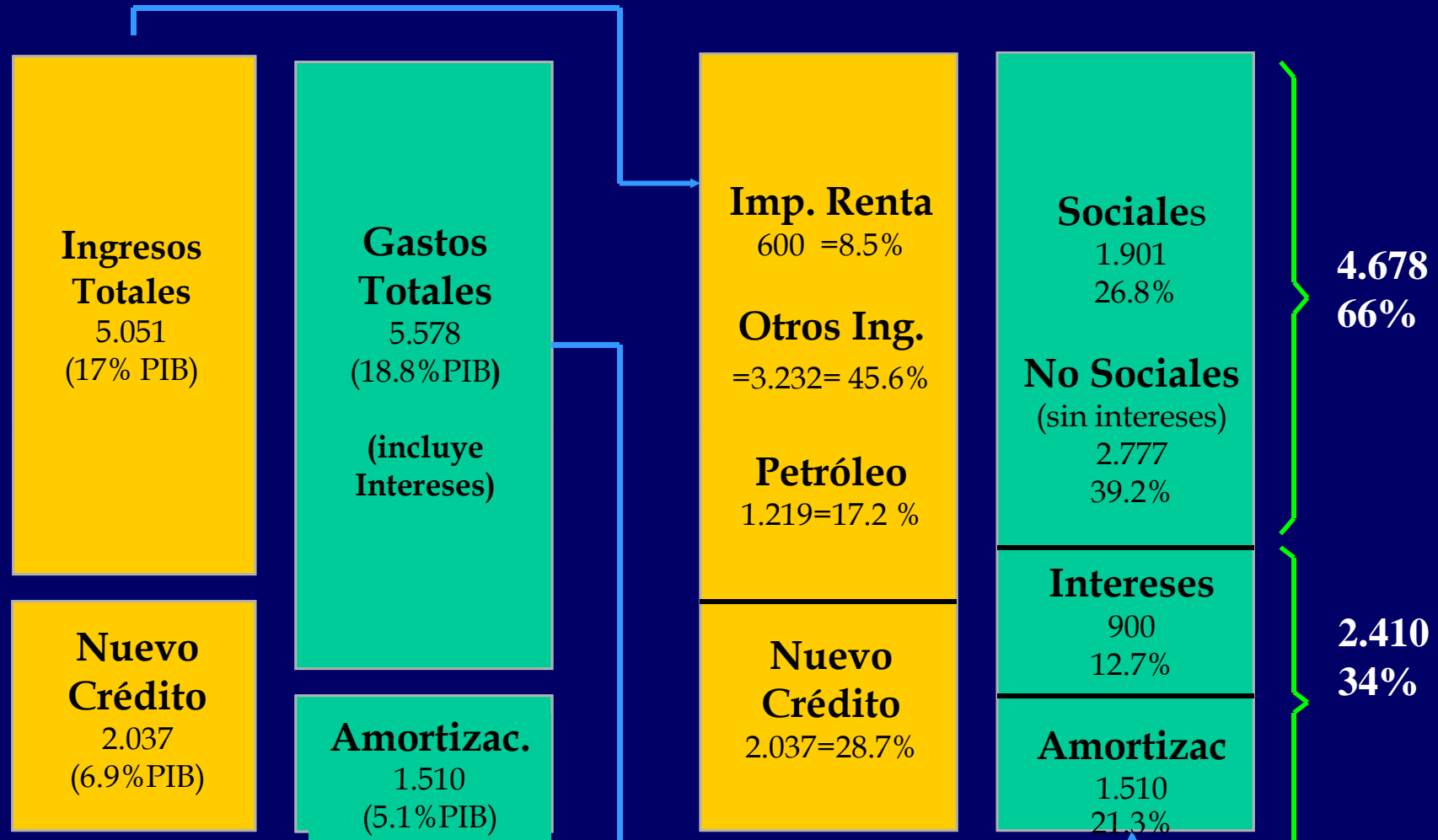
Para el año **2002**, el supuesto fue 3.5% y el efectivo fue 3%

Para el año **2003**, el supuesto fue 3.5%-4%, al primer trimestre fue de -0.3%, al segundo trimestre de -0.7% y la estimación actual es de 2.7%

Para el año **2004**, el supuesto es de 5.5% muy vulnerable

El Gasto Social y la Proforma 2004

La Proforma 2004



Gastos+Amortz.= Ingresos +Desemb.
= US\$ 7.088 millones

Cifras en millones de US\$. Porcentajes del (PIB) y del gasto presupuestal

Ingresos: aumenta deuda, baja petróleo

	2003			2004		
	US\$	% PIB	Est. %	US\$	% PIB	Est. %
Ingresos Totales	5.022	18.5	74.9	5.051	17.0	71.3
Petróleo	1.481	5.5	22.1	1.219	4.1	17.2
Renta	522	1.9	7.8	600	2.0	8.5
Otros Ingresos	3.019	11.1	45.1	3.232	10.9	45.6
Nuevo crédito	1.679	6.2	25.1	2.037	6.9	28.7
Ing+Nuevo Crédito	6.701	24.7	100.0	7.088	23.9	100.0

Aumenta la participación de la deuda en el financiamiento del PGE y se reduce el financiamiento con base a ingresos petroleros. El envío de crudo por el OCP merma recursos actuales del Gobierno Central

Gastos: Inversión social, prioridad estancada

	2003			2004		
	US\$	% PIB	Est. %	US\$	% PIB	Est. %
Gastos Totales	5.204	19.2	77.7	5.578	18.8	78.7
Sociales	1.767	6.5	26.4	1.901	6.4	26.8
No Sociales	2.573	9.5	38.4	2.777	9.3	39.2
Intereses	864	3.2	12.9	900	3.0	12.7
Amortizaciones	1.497	5.5	22.3	1.510	5.1	21.3
Déficit	-182	-0.7	-2.7	-527	-1.8	-7.4
Gas+Amortizaciones	6.701	24.7	100.0	7.088	23.9	100.0

Al igual que el año 2003, la inversión social es una prioridad estancada y el déficit fiscal aumenta significativamente.

La inversión es la variable de ajuste

- La **Inversión Pública** es la variable de ajuste en esta etapa de restricción fiscal, debido a la inflexibilidad del gasto.
- Los **gastos de inversión** del Sector Social disminuyen su participación con respecto al gasto total de este sector.

Los Ingresos de la Proforma

Ingresos: alta dependencia de impuestos indirectos y del petróleo

US\$5.051 millones

(Sin Desembolsos)

En dólares:

- 1.219 millones provienen del sector petrolero
- 600 millones provienen del Imp. a la renta (personas y empresas)
- 3.232 millones de Imp. Indirectos (IVA, ICE, arancelarios) y otros ingresos

De cada dólar que ingresa a la caja fiscal:

- 24 ctvs provienen del sector petrolero
- 12 ctvs provienen del Imp. a la renta (personas y empresas)
- 64 ctvs de Imp. Indirectos (IVA, ICE, arancelarios)

Fuente: MEF

Ingresos: continúan problemas estructurales

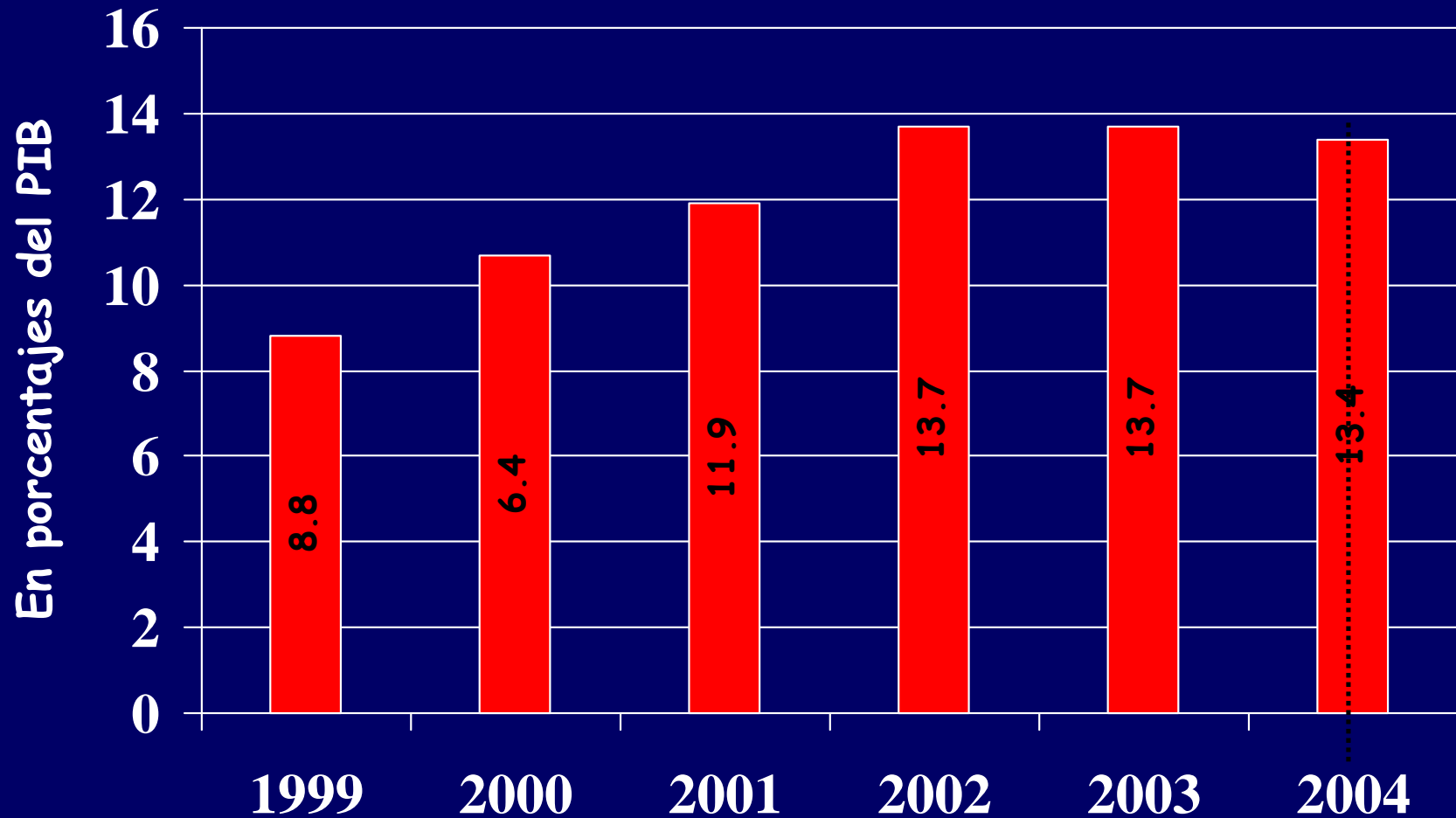
Estructura de los Ingresos del Presupuesto del Gobierno Central

	2003		2004	
	Millones US\$	%	Millones US\$	%
Renta	522.0	10.4	600.0	11.9
Petroleros	1,482.0	29.5	1,219.0	24.1
Exportaciones	749.0	14.9	441.0	8.7
Venta Derivados	733.0	14.6	778.0	15.4
Impuestos Indirectos	2,345.0	46.7	2,481.0	49.1
IVA	1,730.0	34.4	1,856.0	36.7
ICE	170.0	3.4	174.0	3.4
Arancelarios	445.0	8.9	451.0	8.9
Otros	673.0	13.4	751.0	14.9
Total	5,022.0	100.0	5,051.0	100.0

Esta estructura demuestra: i) **elevada vulnerabilidad de los ingresos** por la dependencia del petróleo; ii) la baja carga tributaria y el **bajo efecto redistributivo del Presupuesto**, por el bajo peso del imp.Renta en los ingresos y el **elevado peso de los impuestos indirectos (IVA, ICE, arancelarios)**.

La Carga Tributaria se estanca

Sector público no financiero



2002 -2004
estimaciones

■ Carga Tributaria

Fuente: BCE
y MEF

Los Gastos de la Proforma

Gastos: los salarios y los intereses

absorben más de la mitad

US\$5.578 millones

(Sin Amortizaciones)

En dólares.:

- **4.072 millones** es gasto corriente, de los cuales:
 - **900 mill** se destinan al pago de intereses de la deuda
 - **2.027 mill** se destinan al gasto de personal
- **1.506 millones** se destinan al gasto de inversión

De cada dólar de gasto:

- **73 ctvs** es gasto corriente, de los cuales:
 - **15 ctvs** se destinan al pago de intereses de la deuda
 - **37 ctvs** se destinan al gasto de personal
- **27 ctvs** se destinan al gasto de inversión

Gasto público insuficiente para promover el crecimiento económico (inversión pública). Elevado peso de los **salarios** y de los **intereses** de la deuda pública en el gasto del Presupuesto (52%).

Gastos: Aumentos y Reducciones

El gasto total aumenta en US\$ 387 millones, que se distribuyen así:

Variación Sect. Sociales +135

Educación	+72
Salud	+14
Trabajo	+2
Bienestar Social	+38
Vivienda	+9

Variación No social +203

Legislativo	8.1
Jurisdiccional	15
Administrativo	20.8
Medio Ambiente	1.4
Asuntos Internos	1.9
Policía Nacional	13.8
Defensa Nacional	-51.5
Asuntos del Exterior	-4.7
Agropecuario	-14.5
Recursos Naturales	-3.1
Industria y Comercio	-2.2
Turismo	5
Comunicaciones	40.7
Otros Organismos	28.8
Desarrollo Seccional	43

Variación Servicio deuda: +49

Intereses	+36
Amortizaciones	+13

Los presupuestos con mayor incremento= mayor prioridad

	Total
Educación (salarios)	72
Desarrollo Secc.	43
Comunicaciones	41

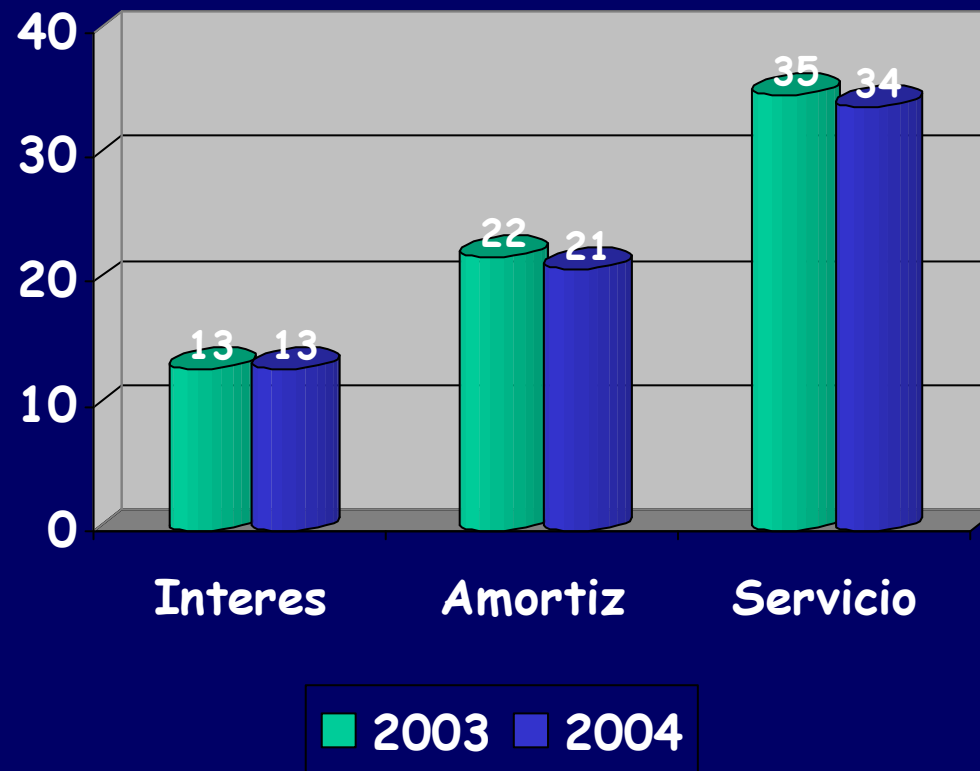
Los presupuestos con mayor disminución

	Total
Defensa	-51.5
Agropecuario	- 14.5
Asuntos del Exterior	- 4.7

Servicio de la Deuda

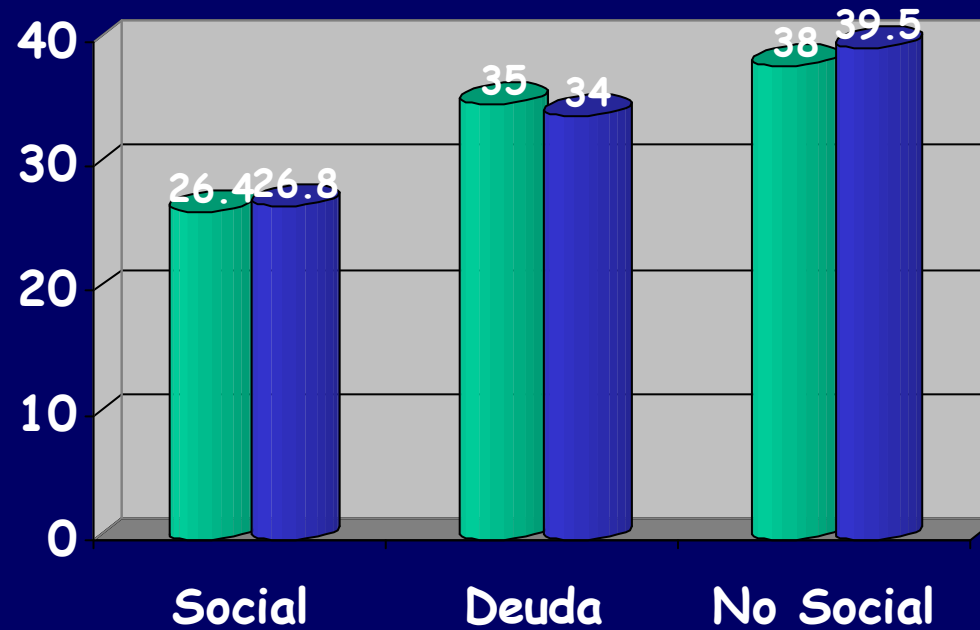
Pago de Deuda disminuye.....

% del PGE



El **Servicio de la Deuda** se reduce como porcentaje del gasto total, pero continua siendo muy elevado.

Pero no hay aumento del gasto social (% del PGE)



Gasto incluye
amortizacione

■ 2003 ■ 2004

La reducción en el peso del pago de la deuda no se traduce en un incremento del porcentaje de la deuda social

Proforma: Servicio de la Deuda

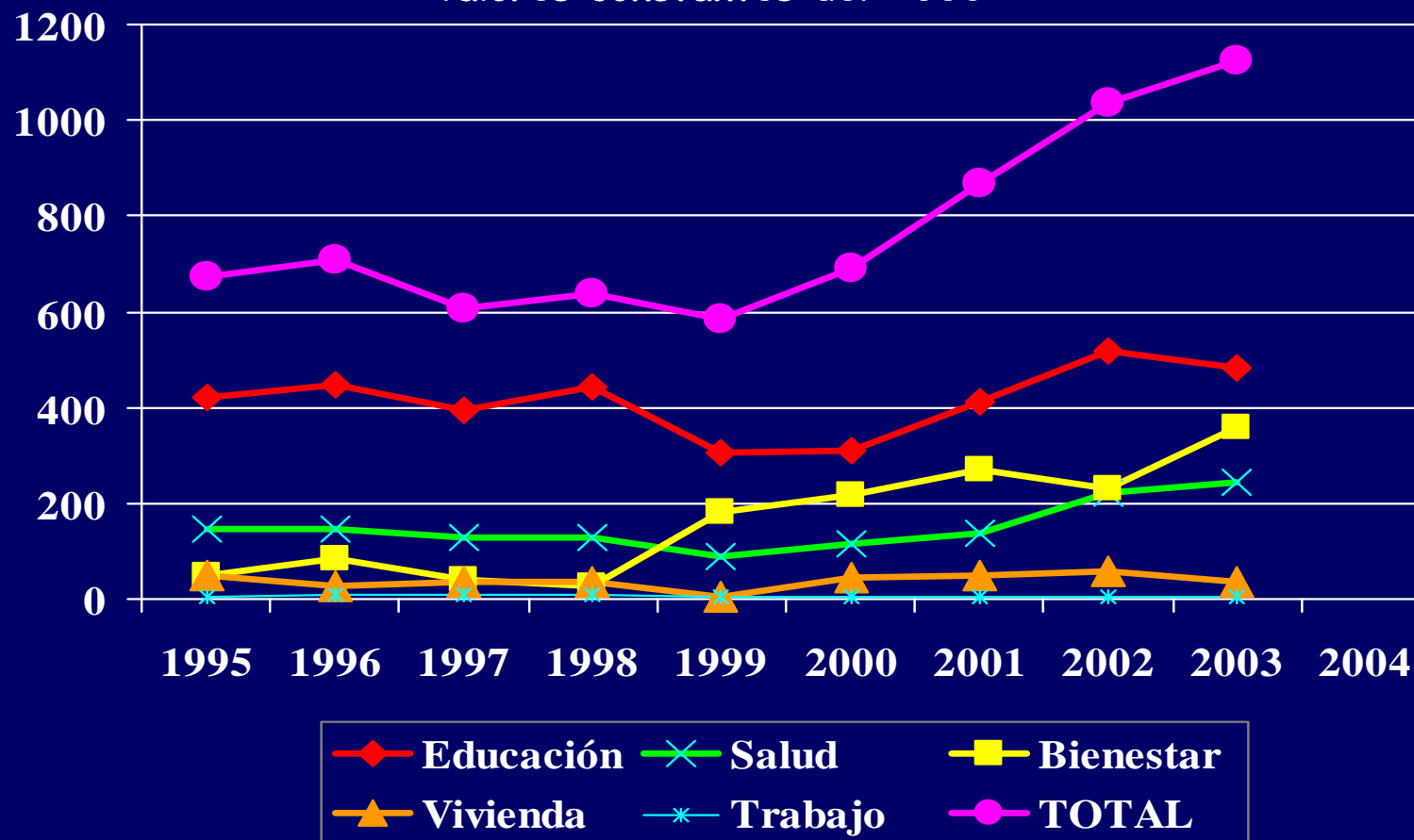
	2003	2004
Amortizaciones:	1.497	1.510
• Externa:		
• Interna		
Intereses:	864	900
• Externos		
• Internos		

Gasto público insuficiente para promover el crecimiento económico (inversión pública). Elevado peso de los **salarios** y de los **intereses** de la deuda pública en el gasto del Presupuesto (55%).

Características del Gasto Social

Gasto Social: Crecimiento no favorece a todos de igual manera

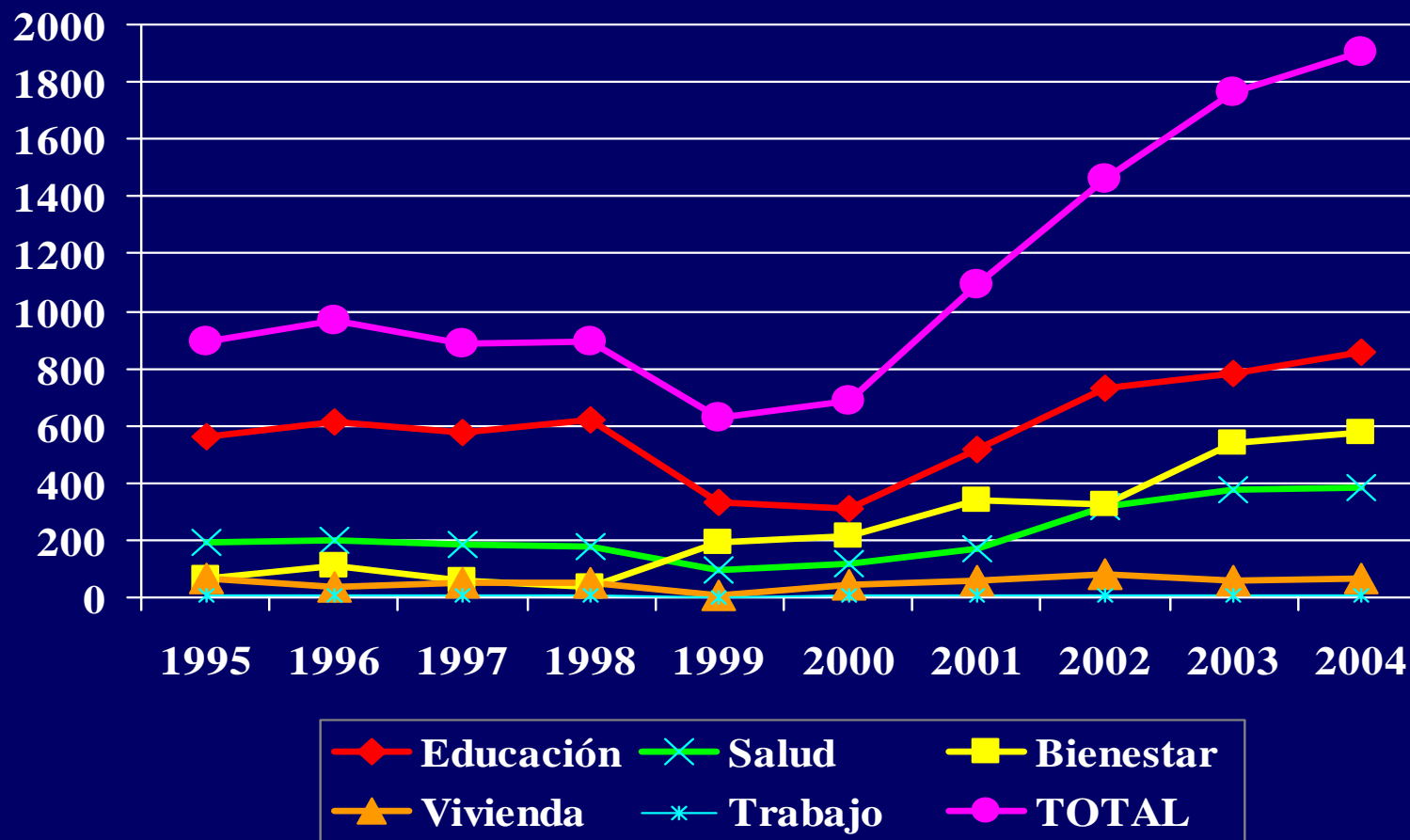
valores constantes del 2000



El gasto social mantiene la tendencia creciente que registra desde el 2000, pero educación y vivienda caen

Gasto Social continúa creciendo

valores corrientes



El gasto social mantiene la tendencia creciente que registra desde el 2000, pero registra un ritmo menor.

Relevancia del Gasto Social: Prioridad estancada

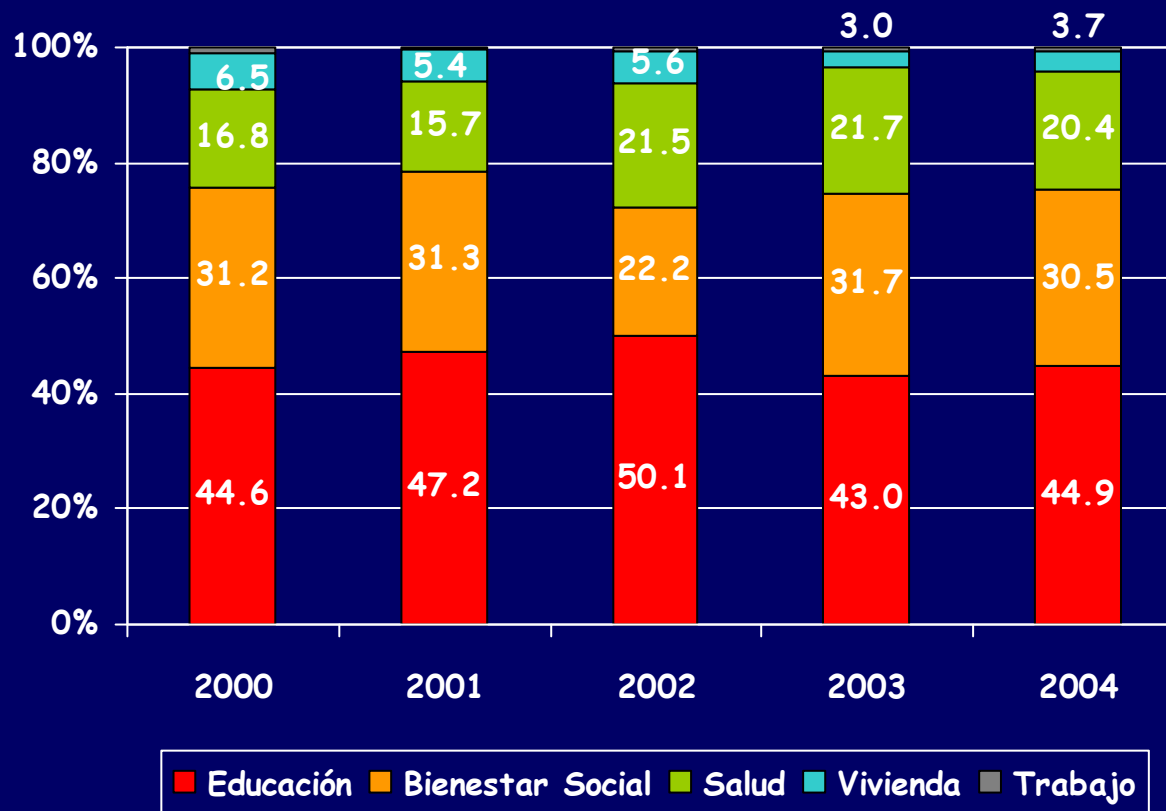
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Gasto social									
Monto (US\$ mill.)	969	883	894	629	690	1,091	1,464	1,767	1,900
Tasa de crecimiento	12.2	-8.9	1.2	-29.6	9.7	58.1	34.2	20.7	7.5
Gasto social por persona									
En dólares	88	79	78	54	58	90	117	138	144
Prioridad Macroeconómica									
(Gasto social / PIB)	4.6	3.7	3.8	3.8	4.3	5.2	6.0	6.5	6.4
Prioridad Fiscal									
(Gasto social/Gasto Total)	26.1	21.5	19.9	19.6	15.5	22.1	25.0	26.4	26.8
Memo Item									
PIB (en millones dólares)	21,268	23,636	23,255	16,674	15,934	21,024	24,417	27,092	29,707
Gasto Total	3,708	4,116	4,495	3,205	4,448	4,933	5,847	6,701	7,088
Población (en miles)	10,970	11,198	11,430	11,667	11,909	12,157	12,497	12,847	13,207

Se ve un esfuerzo por mejorar el Gasto Social pero su prioridad fiscal aún no alcanza los niveles de 1996.

Gasto incluye amortizaciones

Educación aumenta su participación

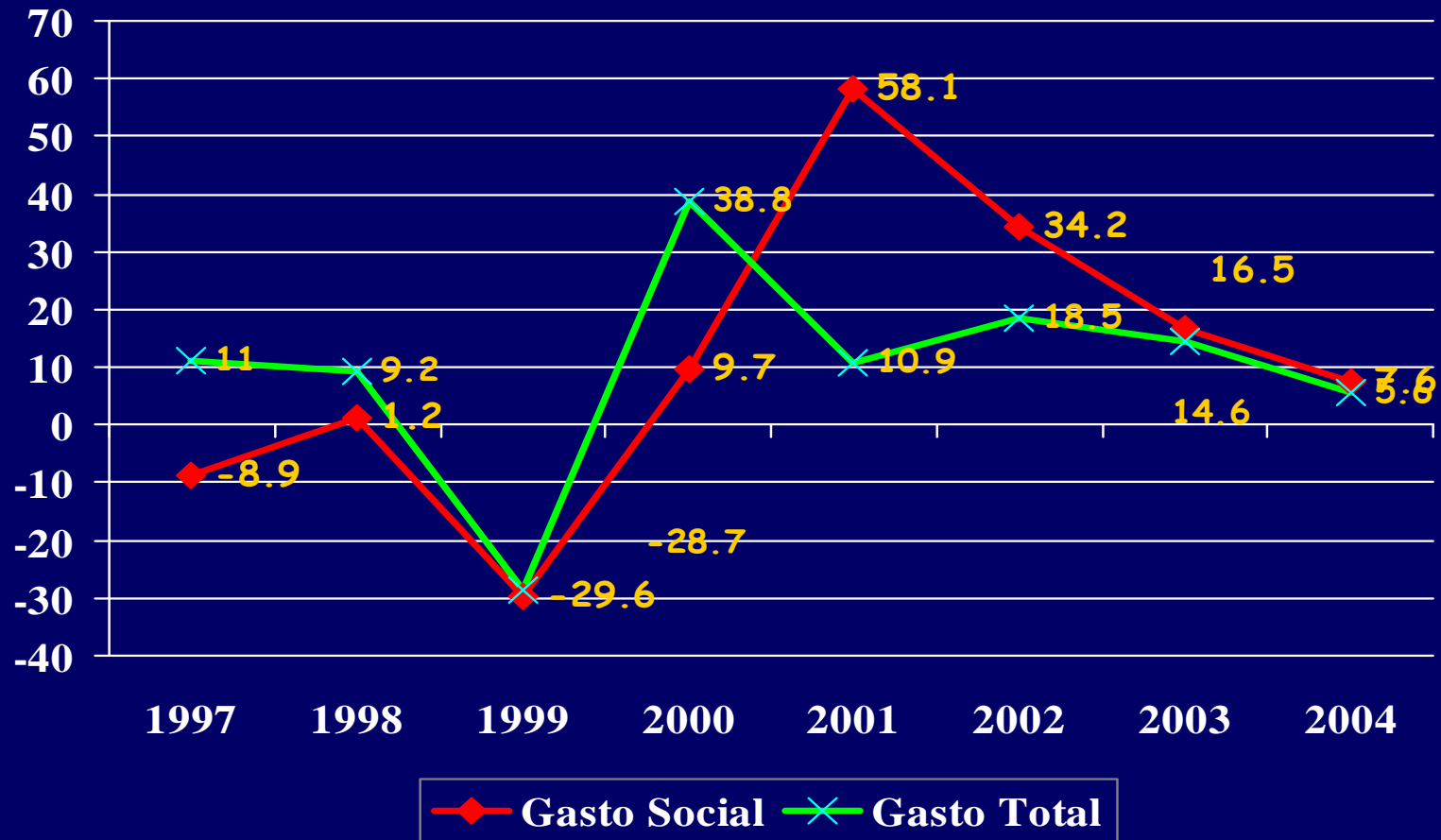
Estructura por Sectores



En el 2004, **bienestar social y salud** disminuyen su participación; por su parte, **educación** aumenta debido al incremento salarial

Gasto Social crece más que el Gasto Total

Tasas nominales de variación anual



El crecimiento del gasto social se mantiene por encima del crecimiento del gasto total de la Proforma, pero registra un menor ritmo de crecimiento con respecto a años anteriores.

Síntesis

Síntesis

- La Proforma aún mantiene los **problemas estructurales** del Presupuesto Público
 - Insuficiente monto para la inversión social
 - Elevada dependencia del petróleo
 - Bajo efecto redistributivo
 - Alto peso de los impuestos indirectos
 - Elevado servicio de la deuda

Síntesis

- Pero se añaden problemas coyunturales graves al Presupuesto Público 2004, con respecto a los ingresos:
 - Menores ingresos fiscales por poco crecimiento
 - Potencial caída de ingresos petroleros previstos
 - Dificultad de colocar recursos en mercado financiero nacional
 - Riesgo de que disminuya el crédito de organismos multilaterales por incumplimiento de condicionalidades

Síntesis

- El Gasto Social se incrementa, pero de manera **más lenta** en comparación con el 2003.
- Se estanca su participación en el PIB.
- Preocupa el **financiamiento** del gasto social en momentos en que la Caja Fiscal atraviesa por serias dificultades de liquidez.

Recomendaciones

Recomendaciones específicas para la Pro forma 2004

- En el marco de restricciones fiscales, defender pisos de gasto de los programas sociales prioritarios
 - Reselección de programas sociales prioritarios
 - Monitorear la ejecución presupuestaria mensual de los programas sociales prioritarios, a fin de asegurar un 95% transferencias y ejecución

Programas Prioritarios (Mayo 03)

PROGRAMA		Presupuesto Codificado	V.Devengado	V.Transferido	% devengado	% tranferido
SECTOR EDUCACION:		37,859,771.04	5,352,012.45	3,209,448.62	14.14%	8.48%
1) Redes Amigas (a)		12,560,647.96	3,178,077.80	3,178,077.80	25.30%	25.30%
2) Mejoramiento Escuelas Unidocentes		250,000.00	-	-	0.00%	0.00%
3) Mejoramiento de la Educación Intercultural Bilingüe		2,189,340.08	713,283.65	-	32.58%	0.00%
4) Portal Educativo		200,000.00	-	-	0.00%	0.00%
5) Maestros.com		2,000,000.00	-	-	0.00%	0.00%
6) Ecuador Educa		500,000.00	-	-	0.00%	0.00%
7) Desarrollo e Implementación del Bachillerato		401,000.00	3,542.00	18,789.58	0.88%	4.69%
8) Desconcentración y Territorialización Técnica Pedagógica Financiera y Administrativa		350,000.00	-	4,255.24	0.00%	1.22%
9) Desarrollo e Implementación de la Educación General Básica		754,183.00	2,925.00	8,326.00	0.39%	1.10%
10) PAE		18,654,600.00	1,454,184.00	-	7.80%	0.00%
SECTOR SALUD		44,765,498.77	3,656,279.71	9,734,012.39	8.17%	21.74%
26) Plan Ampliado de Inmunizaciones		10,000,000.00	613,762.72	613,762.72	6.14%	6.14%
27) Control y Vigilancia de Enfermedades Contagiosas	Malaria y Dengue	5,303,642.77	1,376,008.12	1,382,008.12	25.94%	26.06%
	Tuberculosis	1,353,000.00	33,518.00	173,458.00	2.48%	12.82%
28) PANN		5,780,000.00	1,632,990.87	1,887,115.55	28.25%	32.65%
29) Cuidado Materno Infantil		19,878,856.00	-	5,677,668.00	0.00%	28.56%
30) Medicamentos Genéricos		2,450,000.00	-	-	0.00%	0.00%
31) Unidades Móviles (b)						

Programas Prioritarios

	2003	2004
• SECTOR EDUCACIÓN		
- Redes Amigas	12.561	10.000
- Mejoramiento Educ. Intercul. Bilingüe	2.189	200
- Ecuador Educa	500	2.100
- Programa de Alimentación Escolar	18.655	29.655
• SECTOR BIENESTAR SOCIAL		
- Bono de Desarrollo Humano	197.207	200.000
- Gerontología	1.600	2.040
- ORI	26.808	31.772
- Nuestros Niños	19.906	8.600
- PROLOCAL	7.348	4.500
- PRODEPINE	5.451	3.393
- Seguro Social Campesino	10.362	10.534

Programas Prioritarios

	2003	2004
• SECTOR SALUD		
- Plan Ampliado de Inmunizaciones	10.000	5.000
- Control y Vigilancia de Enf. Contagiosas		
• Dengue	740	908
• Tuberculosis	1.353	1.515
- PANN	5.780	1.500
- Medicamentos Genéricos	2.450	2.200
• SECTOR VIVIENDA		
- Vivienda Campesina	4.006	5.978
- Vivienda Urbano Marginal	3.000	2.500
- Vivienda Bono Solidario	2.000	10.700
- PRAGUAS	3.200	5.600

Recomendaciones específicas para la Pro forma 2004

- Priorizar el gasto en **Servicios Sociales Básicos**, específicamente:
 - Programas de **nutrición** para los niños y las mujeres embarazadas,
 - Acceso, permanencia y calidad de la **educación básica**
 - **Atención primaria en la salud**, con énfasis en la prevención de las enfermedades, la atención al embarazo y el parto
 - La provisión de **agua potable y saneamiento básico** a toda la población, con participación de los municipios y comunidades

Recomendaciones específicas para la Pro forma 2004

- Mejorar los mecanismos de transparencia:
 - la información debe ser oportuna para evaluar la composición, calidad y pertinencia del Gasto Social.
 - Asegurar la vigilancia ciudadana del gasto destinado a los servicios sociales básicos

Metas estratégicas

La meta financiera...

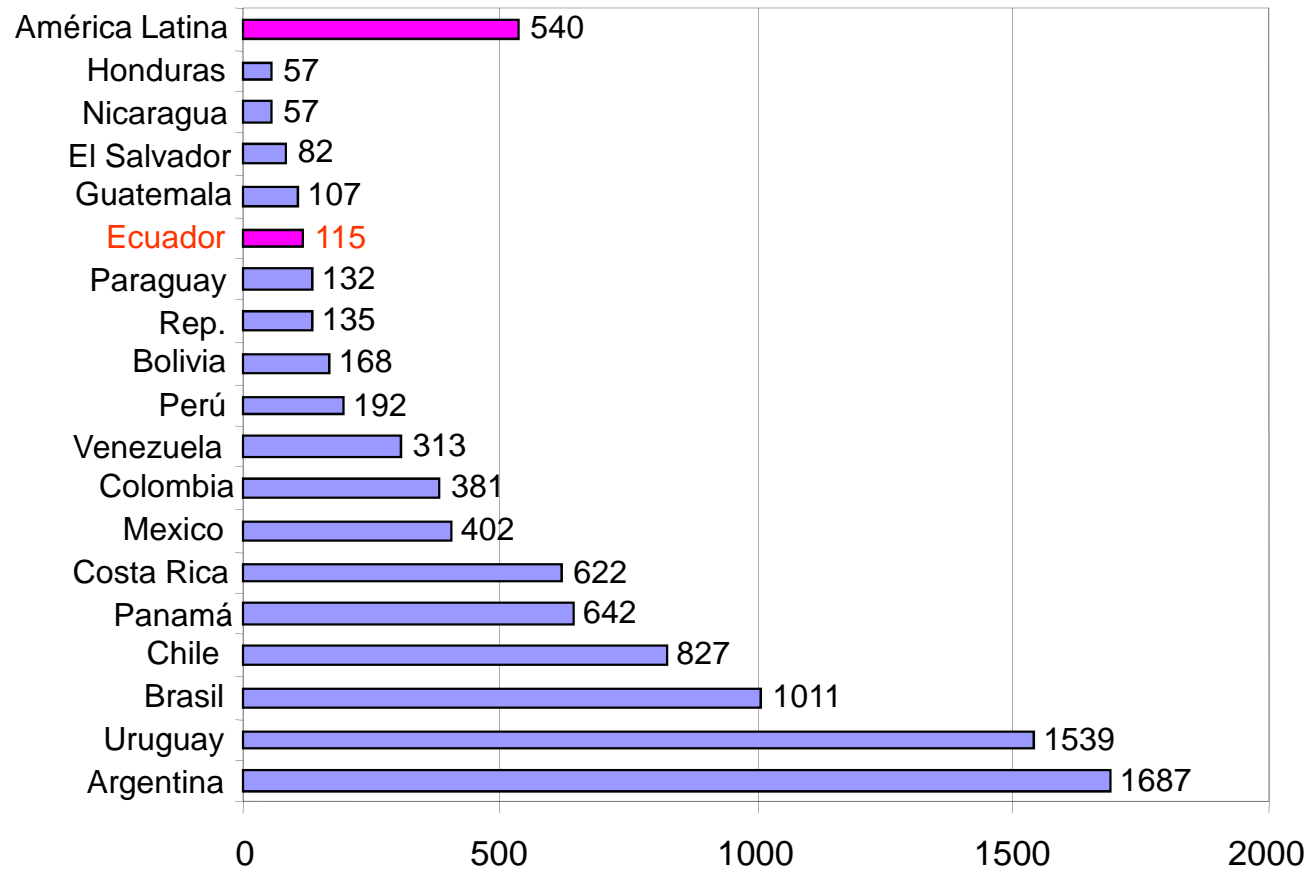
- Eliminar la fuerte brecha de inversión social con países latinoamericanos de alto desarrollo humano:
 - 6% PIB para Educación (actualmente 2.8%)
 - 3% PIB para Salud (actualmente 1.6%)
 - 2% PIB para cuidado de niños pequeños (actualmente 0.3%)
 - 3% PIB para mejorar los ingresos y el consumo de los más pobres (actualmente 0.7%)

...Para alcanzar la meta final

- Todos los niños y niñas con 10 años de educación básica de calidad
- Todos los niños y niñas creciendo bien nutridos y saludablemente
- Todos los niños y niñas creciendo en ambiente de amor y protección
- Todos los niños y niñas viviendo en hogares con ingresos dignos

Inversión Social per capita en América Latina

**Gasto Social Percápita 1998-1999
(dólares 1997)**



Una reflexión preocupante

- Con el crecimiento de gasto previsto por la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal;
- y la tendencia de crecimiento de la población
- Al país le tomaría 47 años alcanzar el gasto per cápita promedio de América Latina del año 1999

Una responsabilidad urgente

- Revisar la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, para avanzar hacia una Ley de Responsabilidad Social con estabilización fiscal
- Replantear las preasignaciones a fin de que prioricen la inversión social
- Cambios para que en 8-10 años mejore la situación social de la niñez

Una responsabilidad urgente: Ley Responsabilidad Social

- Proteja el gasto social, dando prioridad en el conjunto del gasto público
- Revise las preasignaciones petroleras y no petroleras en favor del gasto social
- Defina criterios de asignación de las preasignaciones del FEIREP
- Mejore la eficiencia y la calidad del gasto social
 - aumento de inversiones
 - mejore equidad y transparencia