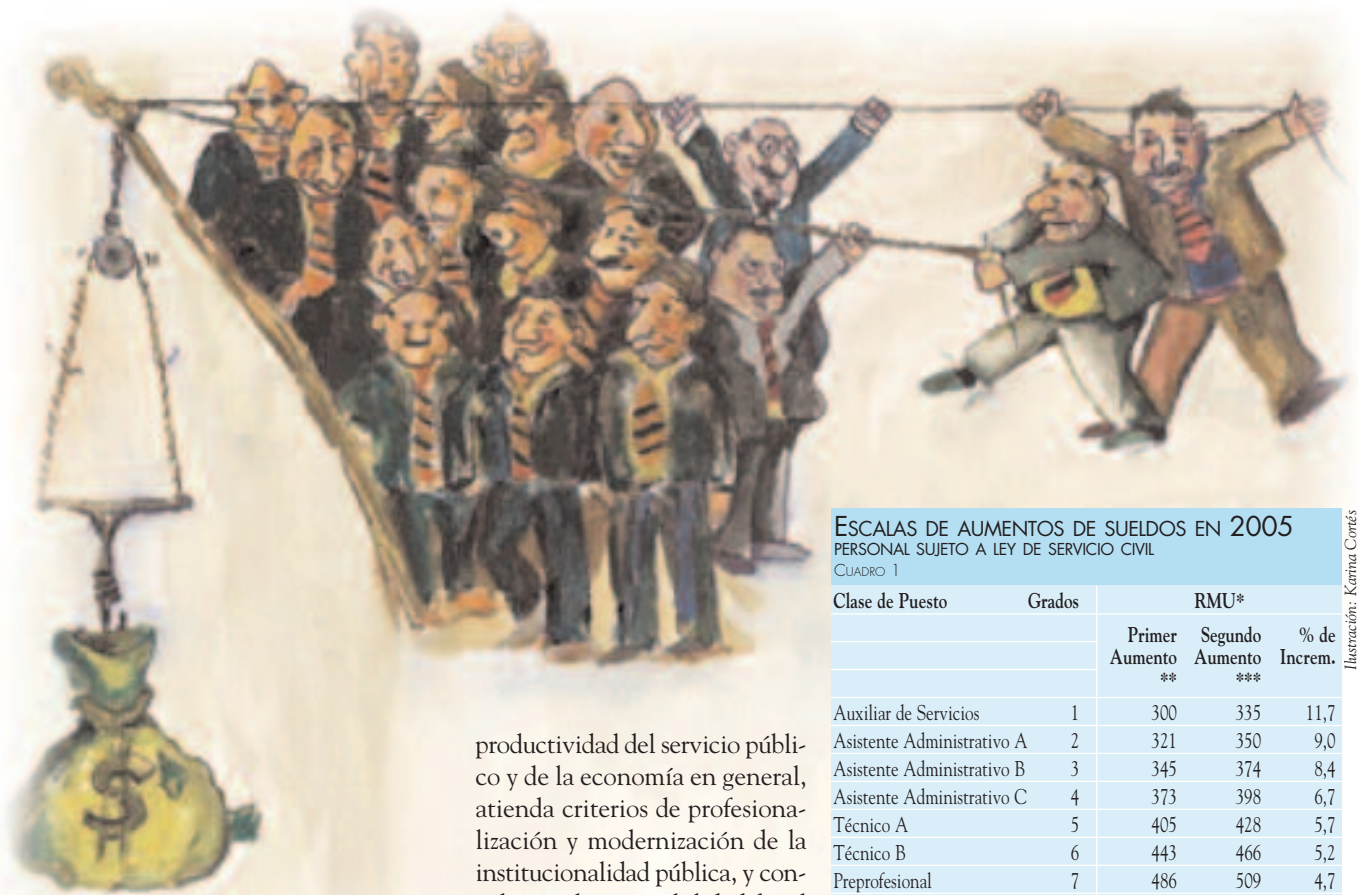


Burocracia: impunidad e indolencia colectiva

< POR JAIME CARRERA >



Si continúa el ritmo actual de crecimiento de los gastos de personal del presupuesto, estos no podrán sostenerse en el futuro y serán fuente permanente de inestabilidad de las cuentas públicas. Se requiere que su evolución responda a la

productividad del servicio público y de la economía en general, atienda criterios de profesionalización y modernización de la institucionalidad pública, y contribuya a la sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazos que permita crecer y generar empleos.

La masa salarial pública no puede constituir factor de inequidad social y negación de oportunidades para las mayorías. La prudencia de su tamaño permitirá que otros puedan conseguir

ESCALAS DE AUMENTOS DE SUELDOS EN 2005
PERSONAL SUJETO A LEY DE SERVICIO CIVIL
CUADRO 1

Clase de Puesto	Grados	RMU*		
		Primer Aumento**	Segundo Aumento***	% de Increm.
Auxiliar de Servicios	1	300	335	11,7
Asistente Administrativo A	2	321	350	9,0
Asistente Administrativo B	3	345	374	8,4
Asistente Administrativo C	4	373	398	6,7
Técnico A	5	405	428	5,7
Técnico B	6	443	466	5,2
Preprofesional	7	486	509	4,7
Profesional 1	8	537	560	4,3
Profesional 2	9	597	620	3,9
Profesional 3	10	666	689	3,5
Profesional 4	11	747	770	3,1
Profesional 5	12	843	866	2,7
Profesional 6	13	956	979	2,4
Director Técnico de Área	14	1.000	1.103	10,3

* Remuneración Mensual Unificada.

** Registro Oficial N° 463 de 17 Nov 2004.

*** Registro Oficial N° 118 de 5 Oct 2005

Ilustración: Karina Corrás

ESCALAS DE AUMENTOS 2006-2009*

PERSONAL SUJETO A LEY DE SERVICIO CIVIL

CUADRO 2

Clase de Puesto	Grados	2005	2006	2007	2008	2009
		**				
Auxiliar de Servicios	1	335	323	345	368	390
Asistente Administr. A	2	350	345	369	393	417
Asistente Administr. B	3	374	371	397	422	448
Asistente Administr. C	4	398	401	429	457	485
Técnico A	5	428	436	466	496	527
Técnico B	6	466	470	498	526	553
Preprofesional	7	509	517	547	578	608
Profesional 1	8	560	571	604	638	672
Profesional 2	9	620	634	671	709	746
Profesional 3	10	689	708	749	791	833
Profesional 4	11	770	785	822	860	897
Profesional 5	12	866	885	927	970	1.012
Profesional 6	13	979	1.004	1.052	1.100	1.147
Director Téc. de Área	14	1.103	1.050	1.100	1.150	1.200

*Registro Oficial N° 463 de 17 Nov. 2004.

**Registro Oficial N° 118 de 5 Oct. 2005.

empleo en el sector privado, que se impulsan las infraestructuras públicas para crear un clima adecuado para invertir, y que haya recursos para programas sociales que son demandantes imperativos de la protección estatal.

Aumentos: una sinrazón económica

A fin de homologar los sueldos de la burocracia de ministerios y otras entidades sujetas a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa (Loscca), en noviembre de 2004 se expidió una escala de sueldos que parte de \$ 300 en el grado uno y llega hasta \$ 1.000 en el nivel más alto (Cuadro 1). Según el Ministerio de Economía, el costo para la sociedad de esta homologación es \$ 40 millones en 2005, lo cual representa un aumento promedio de 15%, mientras se espera que la inflación sea de 2% y el crecimiento de la economía de alrededor de 3%.

En el Registro Oficial N° 118 de 5 de octubre de 2005 se publica otra escala de sueldos para los servidores públicos: parte de un mínimo de \$ 335 y llega hasta un máximo de \$ 1.103 en el grado 14 (Cuadro 1). Estos aumentos, adicionales a los anteriores, son 5,8% en promedio y se pagarán retroactivamente desde enero del presente año. Esta nueva escala obligará a modificar hacia

arriba la expedida en noviembre de 2004 para homologar los sueldos hasta 2009, pues los niveles de la misma para 2006 son inferiores a los establecidos en 2005 (Cuadro 2). Se generan incrementos potenciales de gasto asociados a episodios de inestabilidad fiscal.

Impunidad e indolencia colectiva

En el Presupuesto de 2005, el valor asignado para sueldos fue \$ 2.190 millones. Como el pago efectivo superará los \$ 2.320 millones, el incremento de la masa salarial será 15% en relación a 2004, aumento superior a

la evolución del gasto primario. Desde 2001 los gastos de personal han crecido muy por encima de la inflación promedio y de la tasa de crecimiento de la economía. La ley establece que el incremento de la masa salarial del presupuesto no debe superar el porcentaje de aumento del gasto primario y determina, además, severas sanciones a los responsables de su incumplimiento.

La institucionalizada cultura de irrespeto a la ley y la indolencia colectiva, cobijan bajo un manto de impunidad la irresponsable evolución de las remuneraciones públicas. Se ha retornado a viejas y nocivas prácticas acumuladas desde 1980, que coadyuvaron a la crisis de 1999 y han vuelto al presupuesto rehén de la burocracia y sus egoístas intereses.

Inestabilidad fiscal e inequidad social

Son 303.000 personas que cobrarán del Presupuesto de 2006 un ingreso promedio mensual entre \$ 439 y alrededor de \$ 5.000 (Cuadro 3). Por otra parte, hay 472.000 desemplea-

dos (10,99% de la población económicamente activa, PEA) y 2.084.000 subocupados (48,47% de la PEA). Más de un millón han salido a buscar trabajo en otros países y muchos han ofrendado sus vidas en el intento. El PIB per cápita será \$ 2.400 en 2005 y \$ 7.700 será el ingreso promedio anual de la burocracia que cobra del presupuesto, relación de 3,2 veces, que es elevada al considerar los pobres ingresos de la mayoría de la población. La remuneración mínima mensual en el sector privado es \$ 175 y en el sector público es \$ 335 (Cuadro 7). En el sec-

REMUNERACIÓN PROMEDIO POR SECTORES

CUADRO 3

Sector	Proforma 2006 (\$ miles)	Número funcionarios	Promedio anual (\$)	Promedio mensual (\$)
Legislativo	33.052	1.515	21.816	1.818
Diputados	6.027	105	57.400	4.784
Jurisdiccional	134.524	4.916	27.364	2.280
Defensa Nacional	490.916	67.590	7.263	605
Finanzas	13.940	837	16.655	1.388
Educación	930.187	136.869	6.796	566
Ley Servicio Civil	124.596	23.646	5.269	439
Magisterio Nacional	805.591	113.223	7.115	593
Salud	206.570	26.232	7.874	656
Ley Servicio Civil	107.459	11.776	9.125	760
Contrato Colectivo	98.440	14.382	6.844	570
Otros sectores	627.259	65.937	9.513	793
Total Gtos. de Pers.	2.436.448	303.896	8.017	668

FUENTE: PROFORMA 2006.

GASTO DE PERSONAL, INGRESOS TRIBUTARIOS, GASTO PRIMARIO / GOBIERNO CENTRAL (\$ MILLONES Y PORCENTAJES)

CUADRO 4

Año	Gasto personal	Ingreso tributario	Gasto primario	Porcentaje	
				Gto.per./ Ing.tribu.	Gto.per./ Gto.prim.
1995	1.252	1.434	2.797	87,3	44,8
1996	1.317	1.407	2.954	93,6	44,6
1997	1.369	1.887	2.787	72,5	49,1
1998	1.510	1.998	3.245	75,6	46,5
1999	898	1.482	2.042	60,6	44,0
2000	707	1.623	2.221	43,6	31,8
2001	1.088	2.370	3.130	45,9	34,8
2002	1.673	2.750	3.934	60,8	42,5
2003	1.864	2.790	4.183	66,8	44,6
2004	2.049	3.166	4.684	64,7	43,7
2005*	2.311	3.507	5.334	65,9	43,3
2006**	2.500	3.776	5.707	66,2	43,8

*Estimado en Proforma 2006.

** Por otros aumentos, el valor será superior a Proforma.

FUENTE: BOLETINES ESTADÍSTICOS BANCO CENTRAL; PROFORMA 2006.

**GASTOS DE PERSONAL EN EDUCACIÓN Y SALUD
GOBIERNO CENTRAL
(\$ MILLONES)**

CUADRO 5

Año	Educación			Salud		
	Pers.	Otros Gtos.	Total	Pers.	Otros Gtos.	Total
2000	241	59	300	61	32	93
2001	385	130	515	90	81	171
2002	607	127	734	183	132	315
2003	623	159	782	227	146	373
2004	733	120	853	217	170	387
2005*	841	112	953	264	174	438
2006*	930	135	1065	286	231	517

*Proforma 2006.

FUENTE: PRESUPUESTOS.

tor urbano, 600.000 personas viven con \$ 30 al mes y 3'000.000 con \$ 90 al mes. Paradójicamente, los emigrantes envían al país \$ 1.600 millones anuales, y apuntalan una economía que fomenta las desigualdades por las que se obligaron a abandonar el país.

Desde el año 2000 los gastos de personal representan una proporción cada vez mayor de los ingresos tributarios, hasta llegar a 66% en 2006, recuperando la tendencia observada antes de la crisis de 1999. El peso de los sueldos se evidencia cuando requieren para su pago la totalidad de las recaudaciones del IVA más 60% del impuesto a la renta. Además, significan 44% del gasto primario (Cuadro 4). El crecimiento de los sueldos públicos, sin correspondencia con la productividad del servicio público y de la economía, es causa de inestabilidad fiscal e inequidad social.

Impacto de los sueldos en educación y salud

El pago por sueldos en educación se multiplica casi cuatro veces entre 2000 y 2006, sin considerar que la asignación de 2006 será mayor por aumentos salariales aprobados que no se hallan presupuestados. En relación con el PIB, los gastos de personal pasan de 1,5% a 2,7%, y representan 87% del presupuesto del sector educativo. En cambio, las asignaciones para bienes y servicios, programas de capacitación, infraestructura y materiales educativos, mantenimiento de locales y otros gastos,

solo crecen a algo más del doble en el mismo período, de \$ 59 a \$ 135 millones, y se mantienen en 0,4% del PIB.

En el sector salud los gastos de personal crecen 368%, de \$ 61 a \$ 286 millones entre 2000 y 2006. En términos del PIB pasan de 0,4 a 0,8%. Los sueldos en la salud representan 55% del presupuesto total del sector. Las asignaciones para mantenimiento de hospitales y centros de salud, materiales y medicinas, diversos programas

de la salud y otros gastos, crecen de \$ 32 a \$ 231 millones, de 0,2 a 0,7% del PIB.

En 2006, sin considerar los aumentos no presupuestados, la remuneración promedio anual del magisterio será \$ 7.115, esto es, \$ 593 mensuales en pro-


medio. En el sector salud, el ingreso promedio anual será \$ 7.874, es decir, una remuneración media mensual de \$ 656. El ingreso per cápita del país sería unos \$ 2.550, es decir, \$ 212 mensuales.

El constante aumento de la masa salarial de estos sectores limita los espacios para asignar recursos adicionales a programas de infraestructura educativa y de la salud, y otros que permitan mejorar la calidad de estos servicios públicos, vitales para reducir la pobreza e impulsar el desarrollo humano de los desposeídos.

Limitación al crecimiento

Los gastos de personal se duplican entre 1995-2006 (Cuadro 4) y representan una proporción cada vez más creciente del PIB: 7,2% en 2005-2006. Los gastos de capital, en cambio, se reducen de 6,8% del PIB en 2001 a 5,3% del PIB en 2006 (Cuadro 6). Las demandas remunerativas en el presupuesto desplazan el gasto de capital y social, por lo tanto, postergan las posibilidades de impulsar el crecimiento de la economía y la generación de empleo.

Para reducir la pobreza, además de acciones de redistribución del ingreso, es imperativo crecer a tasas elevadas. Según el Banco Mundial, en el crecimiento de la economía impactan la educación en 14%, la acumulación de capital en 45% y la productividad de los factores en 41%. Para cumplir las metas de reducción de la pobreza se requiere invertir adicionalmente durante varios años entre 0,5% y 3% del PIB.

Ecuador debe invertir 7% del PIB durante 20 años, para satisfacer nuevas inversiones por el aumento de la demanda de consumidores y empresas, mantener la infraestructura existente, alcanzar la cobertura universal en agua y saneamiento y electricidad, y llegar al nivel de infraestructura productiva de Corea. Inversiones de esta magnitud tendrán efectos en el crecimiento del PIB per cápita de 1,4% a 1,8% anual y reducirán las desigualdades sociales en 10% a 20%. 

**GASTO DE PERSONAL Y GASTO DE CAPITAL
GOBIERNO CENTRAL**

CUADRO 6

Año	Gasto Personal % PIB	Gasto Capital % PIB
1995	6,2	3,4
1996	6,2	4,1
1997	5,8	3,2
1998	6,5	4,5
1999	5,4	4,4
2000	4,4	4,1
2001	5,2	6,8
2002	6,7	5,1
2003	6,9	4,8
2004	6,8	4,6
2005	7,2	4,9
2006	7,2	5,3

FUENTE: PROFORMA 2006; BANCO CENTRAL.

ALGUNOS INDICADORES

CUADRO 7

PIB per cápita 2005 (\$)	2.424
# de servidores públicos que cobran en Presup.	303.896
Población total	13'215.000
Subocupados (48,47% de PEA)	2'084.000
Desocupados (10,99% de PEA)	472.000
Nº emigrantes	>1.000.000
Remesas emigrantes (\$ Millones)	1.600
Ingreso prom. anual servidores presup. (\$ miles)	8.017
SMV sector privado (\$)	175
RMU mínima sector público (\$)	335

FUENTE: BOLETINES BANCO CENTRAL DEL ECUADOR.

PRESUPUESTOS E INEC.