

Gestión pública, crecimiento, redistribución y progreso

< POR JAIME CARRERA >

Los países desarrollados y aquellos que han avanzado en esa dirección, han sido capaces de construir sociedades más uniformes y menos desiguales en su participación en la producción nacional. Es menester un acuerdo nacional de largo plazo entre el sector público, el sector privado, los trabajadores, los políticos y los sectores sociales, para avanzar en una repartición más equitativa de los ingresos del capital y del trabajo. Este objetivo sólo es posible con el impulso de la empresa privada para que pueda crear empleos y pagar mejor a los trabajadores, y mediante una gestión pública profesional, eficiente y eficaz en la canalización de recursos hacia los sec-

tores pobres y a inversiones que generen condiciones para hacer empresa.

Producción, trabajo, capital, gestión pública

Conceptualmente, la producción de un país constituye al propio tiempo el ingreso del trabajo y del capital: el primero es la remuneración de los trabajadores asalariados; el segundo constituye el ingreso de los trabajadores independientes, los intereses recibidos por quienes tienen inversiones financieras, los ingresos por arrendamientos y las utilidades de quienes poseen empresas. En países como EEUU, Holanda, Reino Unido, España (*Cuadro 5*), el ingreso del capital representa entre 21% y

42% del PIB y el del trabajo se ubica entre 48% y 65% del PIB. En países menos desarrollados como Ecuador, Perú, Colombia, México, Chile, el ingreso del capital oscila entre 49% y 67% del PIB, mientras el ingreso del trabajo está entre 22% y 39% del PIB. Es evidente que las desigualdades son más acentuadas en Ecuador.

Para invertir la actual relación entre capital y trabajo, es necesario crecer a tasas elevadas con equidad de modo sostenido durante varios años y concretar acciones de redistribución del ingreso. En esta perspectiva, la gestión pública tiene la obligación intrínseca de cumplir con eficacia sus funciones de mantener la estabilidad económica, usar los



Ilustración: Norika Morca.

CUADRO 1
OPERACIONES DEL SPNF Y GOBIERNO CENTRAL (\$ MILLONES)

Concepto	SPNF		G. Central	
	2005	2006	2005	2006
INGRESOS TOTALES	10.095	11.371	5.913	6.460
Petroleros	3.291	3.685	1.109	1.603
Exportaciones	2.133	2.516	1.031	1.713
Venta derivados	78	-110	78	-110
Subsidios:	1.080	1.279		
Subsidio al gas	329	577		
Subsidio cias. eléctricas	58	150		
Subsidio diesel, gasoil	693	552		
No Petroleros	6.700	7.456	4.804	4.857
IVA	2.167	2.290	1.975	2.084
ICE	308	330	192	230
Renta	1.186	1.287	822	909
Arancelarios	561	640	546	584
Contribuciones IESS	1.109	1.163		
Autogestión y otros	1.369	1.746	448	994
Transferencias y otros*			821	56
Superávit oper. empresariales	104	230		
GASTOS TOTALES	9.828	11.153	5.958	7.204
Gasto Primario (sin interés)	9.021	10.217	5.103	6.254
Gastos corrientes	7.997	8.539	4.446	5.084
Intereses	807	936	855	950
Sueldos	2.906	3.076	2.299	2.507
Bienes y servicios	1.137	1.210	355	449
Beneficios IESS	1.184	1.041		
Otros	883	997		
Subsidios:	1.080	1.279		
Subsidio al gas	329	577		
Subsidio cias. eléctricas	58	150		
Subsidio diesel	693	552		
Transferencias y otros			937	1.178
Gastos de capital	1.831	2.614	1.512	2.120
Superávit Primario	1.074	1.154	810	206
SUPERÁVIT GLOBAL	267	218	-45	-744

*EN GOB. CENTRAL EN 2005 SE INCLUYE TRANSFERENCIAS DEL FEP, FEIREP, CEREPS.

ELABORACIÓN: EC. JAIME CARRERA.

FUENTE: BASE FISCAL. PRESUPUESTO. R.O. ESTIMACIONES AUTOR.

tributos y renta petrolera en eficaces tareas de redistribución del ingreso para que haya menos pobres, y brindar eficientes servicios públicos e infraestructuras productivas. Finalidades públicas indispensables para alentar al sector privado a invertir, crear empleos formales y desalentar la informalidad, brindar oportunidades a la gente y dotar de mayores ingresos a los presupuestos públicos.

Un tercio de la producción administra el Estado

El país producirá en 2006 alrededor de \$ 39.000 millones (PIB). De estos ingresos, unos \$ 11.000 millones, 28% del PIB, serán gastados por los diferentes niveles de gobierno (Cuadro 2).

El gasto público lo ejecuta el gobierno central a través de los ministerios y diferentes instituciones y funciones del Estado. También gastan los fondos

públicos las universidades, los gobiernos seccionales, el IESS y otras entidades autónomas y descentralizadas. Los subsidios al gas, diesel, naftas y otros que se cubren con la renta petrolera no se registran en ninguna parte y no son visibles para la sociedad.

Si bien en 2005 el conjunto del sector público arrojó un superávit de 0,7% del PIB, es notablemente inferior al 2,07% del PIB de 2004. Para 2006, serán mayores los gastos del gobierno central, de los gobiernos seccionales y del IESS (Cuadro 1). Aún se desconoce el real impacto en los ingresos públicos de los cambios en el sector petrolero. Cabe anotar que hasta 2005 el superávit del SPNF en gran medida obedeció a los excedentes de la seguridad social. Al excluir al IESS y, no obstante, usar la casi totalidad de la renta petrolera, las cuentas públicas habrían sido deficitarias. Sólo se ahorró en el Fondo de Ahorro y Contingencias (FAC) algo más de \$ 300 millones a fines de 2005.

Redistribuir mejor el gasto

Es importante analizar si la distribución del gasto es la más adecuada para coadyuvar eficazmente a reducir la pobreza. El gasto corriente del Estado alcanza 77% del total. Destinar 23% a la inversión es insuficiente para compensar la depreciación de los bienes públicos, mantenerlos y aumentar el stock de capital para impulsar el crecimiento de la economía y la inversión privada. En el futuro, las políticas deben tender a cambiar la composición del gasto en beneficio de la inversión.

CUADRO 2
GASTO DEL SPNF POR OBJETO, 2006
(\$ MILLONES)

Niveles del SPNF	Sueldos	Intereses	Bien y Serv.	Pensión y Otros	Gasto Capit.	Otros	Total
Gobierno central	2.507	950	449	0	1.187	640	5.733
IESS	39	0	120	1.041	12	28	1.240
Gobiernos seccionales	255	0	369	0	987	196	1.807
Petroecuador	0	0	0	0	240	62	302
Universidades	195	0	109	0	15	31	350
Otros SPNF	80	0	163	0	173	26	442
Subsidios						1.279	1.279
Total	3.076	950	1.210	1.041	2.614	2.262	11.153

ELABORACIÓN: JAIME CARRERA.

FUENTE: BASE FISCAL. PRESUPUESTO. R.O. ESTIMACIONES AUTOR.

CUADRO 3

NACIDOS VIVOS POR NIVEL DE INSTRUCCIÓN DE LA MADRE (2003)

Nivel de instrucción	No.	%
Ninguno	6.737	3,8
Centro Alfabetización	1.095	0,6
Primaria	71.176	39,9
Secundaria	58.594	32,8
Superior	21.012	11,8
Sin información	19.935	11,2
TOTAL	178.549	100

FUENTE: INEC.

En esa perspectiva, asignar a sueldos públicos 28% del gasto del SPNF, 8% del PIB, representa un peso inadecuado. Además, luce inequitativo ante los altos niveles de desempleo y subempleo. Esta asignación resta espacios para destinar recursos a programas sociales prioritarios e impulsar la obra pública.

El peso de los intereses, 2,4% del PIB, también debe reducirse. En primer término, con el equilibrio de las cuentas públicas, a fin de no incurrir en mayor endeudamiento, y también mediante la concreción de procesos de disminución del *stock* de la deuda y de sustitución por otras menos onerosas. En este empeño cabe también racionalizar los futuros créditos con organismos multilaterales, gobiernos y proveedores. A fin de que el gasto público coadyuve a reducir el número de pobres, urge distribuirlo de mejor forma y hacerlo con más eficiencia.

Subsidios mal dirigidos

Para importar combustibles se toma parte de los ingresos petroleros, y para producirlos internamente se usa el petróleo en vez de venderlo. La totalidad de los ingresos petroleros y el gasto que significa para toda la sociedad vender gas, diesel y naftas a precios inferiores a los de importación, debe registrarse en las cuentas públicas, a fin de que el gasto por subsidios sea advertido por la colectividad (*Cuadro 1*).

El pago por subsidios representa 12% del gasto total del Estado, 3,3% del PIB, supera en 50% el presupuesto educativo y es casi tres veces lo asignado a la salud. Este gasto poco beneficia a los pobres y se destina a los que más tienen.

Es urgente una mejor asignación de estos recursos, que pueden superar \$ 1.500 millones si se considera el costo de oportunidad al entregar petróleo para las refinerías en vez de venderlo.

Quién gasta y cómo se gasta

El Presupuesto del Estado, en gran medida, es el mecanismo intermediario para transferir recursos a otras entidades, las que en último término los gastan. Cuando se transfieren dólares a los gobiernos seccionales, IESS, universidades, etc., son estas instituciones las que tienen la decisión de ejecutar sus presupuestos.

Al consolidar los gastos en todo el sector público se colige que 51% están directamente a cargo del gobierno central, 16% es realizado por los gobiernos seccionales, 11% por el IESS, 3% por las universidades y 12% son subsidios (*Cuadro 2*). La diferencia se gasta por otras entidades, como autoridades portuarias, Fondo de Solidaridad, Junta de Beneficencia, Comisión de Tránsito del Guayas, y otras autónomas y descentralizadas.

Para el gobierno central, las decisiones sobre política fiscal tienen cada vez más limitaciones. De unos \$ 5.700

millones sobre los que tiene decisión directa de gasto (*Cuadro 2*), \$ 2.500 millones son sueldos y unos \$ 950 millones son intereses de la deuda. Esta limitación se acentúa con el pago de servicios mínimos, transferencias a las seguridades sociales, bono de desarrollo humano, y los gastos atados a deuda externa y a la Cereps.

Para redistribuir mejor el gasto público en favor de la equidad social, es necesaria una reorientación de las asignaciones entre los diversos niveles de gobierno. Es más justo asignar fondos a la educación primaria que a las universidades. Así como atender la salud y educación en lugar de mantener ciertas entidades autónomas. En la misma dirección es imperativo aplicar severas políticas que obliguen a municipios, consejos provinciales, universidades, IESS, y todos los gastadores de recursos públicos, a privilegiar gastos que disminuyan la pobreza y alienten la actividad privada. Además, a que coadyuven al gobierno central para enfrentar las esenciales finalidades del Estado: brindar buenos servicios públicos a la colectividad, concretar una eficaz redistribución del ingreso y promover la estabilidad fiscal y macro-

CUADRO 4

NACIDOS VIVOS POR GRUPOS DE EDAD DE LAS MADRES (2003)

Región	15-19 años	20-24 años	>25 años	Total
Sierra	13.583	26.395	45.544	85.522
Costa	15.317	25.427	43.501	84.245
Amazónica	1.541	2.331	4.563	8.435
Insular y exterior	45	92	210	347
TOTAL	30.486	54.245	93.818	178.549

FUENTE: INEC.

CUADRO 5

PIB POR RENTAS DEL CAPITAL Y DEL TRABAJO (PORCENTAJES)

País	Año	Remuneraciones Asalariados	Rentas del Capital	Imptos. Prod. e Importacion.
Ecuador	2001	22,0	67,0	11,0
Perú	2003	25,0	67,0	8,0
Colombia	2003	34,0	56,0	10,0
México	2004	30,0	59,0	11,0
Chile	2004	39,0	49,0	12,0
EE UU	2004	65,0	21,0	14,0
Holanda	2004	51,0	38,0	11,0
Reino Unido	2004	56,0	31,0	13,0
España	2004	48,0	42,0	10,0

FUENTE: PÁGINAS WEB DE BANCOS CENTRALES Y OFICINAS DE ESTADÍSTICA DE PAÍSES.

económica para crecer con equidad a tasas elevadas.

Detener avance de la pobreza


Más de 50% de la población del Ecuador tiene menos de 24 años. Según el INEC, en 2003, 17% de las madres de niños nacidos vivos tenían edades entre 15 y 19 años, y 30% eran madres entre 20 y 24 años (Cuadro 4). Así también, 40% de madres tenían educación primaria, 33% secundaria y 12% superior (Cuadro 3). Más de 70% de los jefes de hogares tienen educación primaria y secundaria, con ingresos que representan

CUADRO 6
HIJOS/AS POR QUINTIL ECONÓMICO
Y POBLACIÓN (JULIO 1999 - JUNIO 2004)

Quintil	Promedio hijos/as
1 (más pobre)	5,1
2	3,7
3 (intermedio)	2,9
4	2,3
5 (más rico)	1,9
Indígena	4,9
Mestiza	3,1
Blanca	2,9
Urbana	2,9
Rural	3,9

FUENTE: CEPAR. ENDEMAIN 1999 Y 2004.

la mitad de quienes tienen educación superior. En el quintil más pobre, el promedio de hijos es 5,1 y en la población indígena 4,9 (Cuadro 6). Si bien pueden existir otros argumentos válidos que exceptúan la norma, de modo general, existe una asociación directa entre bajos niveles de educación, escasos ingresos de las familias, elevado número de miembros que las conforman y extensión de la pobreza.

Alcanzar tasas elevadas de crecimiento con equidad y lograr que la gestión pública sea eficaz y eficiente en sus funciones de redistribución y contribución al desarrollo, será insuficiente si al propio tiempo no se emprenden acciones para inducir cambios culturales en las estructuras de las familias, a fin de evitar que el número de pobres y sus demandas por bienestar se multipliquen más allá de las posibilidades económicas para satisfacerlas. 

MONEDA FUERTE ENFERMA INDUSTRIA DE BRASIL

RÍO DE JANEIRO.- La política de fortalecimiento de la moneda de Brasil agregó un nuevo elemento a la "enfermedad holandesa", que a juicio de expertos amenaza con dejar sin industrias al país por la pérdida de competitividad. Los daños a la industria provocados por la caída de la cotización del dólar ya afectan a sectores que emplean a muchas personas, como los de calzados y textiles, obligados a cerrar fábricas ante la competencia de productos más baratos procedentes de China y otros países asiáticos.

La sobrevaluación del real brasileño respecto del dólar sacó casi mil empresas de la actividad exportadora en 2005 y redujo el ritmo de expansión de las ventas externas a comienzos de este año.

En Brasil, la "enfermedad holandesa" es provocada, según analistas, por el auge de las exportaciones de minerales y algunos productos agrícolas, en especial la soja, favorecidos por el alza de precios. El agronegocio respondió por 85,8% del superávit comercial que el país obtuvo el año pasado, un récord de \$ 44.764 millones.

El ministro de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, **Luiz Fernando Furlán**, descartó el "mal holandés" en Brasil, recordando la variedad de rubros exportados, con gran participación industrial, sin un producto básico dominante. Sin embargo, admitió estar preocupado por el fortalecimiento del real frente al dólar, un proceso sostenido en los tres últimos

años y que se mantendrá, según analistas.

La cotización del dólar, que casi alcanzó 3,90 reales por unidad a mediados de 2002, oscila ahora en los 2,15 reales, con una caída sólo en 2005 de 16,7% y cerca de ocho por ciento en lo que va del año. Esta tendencia empieza a afectar las exportaciones, reconoció el ministro Furlán.

Brasil sí sufre los efectos de la sobrevaluación cambiaria, pero "no se trata de un fenómeno natural sino de elección, de políticas deliberadas" de las autoridades económicas, según **Fernando Cardim de Carvalho**, profesor de la Universidad Federal de Río de Janeiro. "No es inevitable" que la moneda nacional se sobrevalúe ante el exceso de dólares producido por las exportaciones de petróleo, gas natural u otros productos recientemente descubiertos, o cuyos precios o volumen exportado se elevaron rápidamente, puntualizó para IPS.

El problema brasileño es que con los altos intereses básicos fijados por el Banco Central, y que remuneran más de la mitad de la deuda pública, se hace demasiado caro ampliar las reservas como hacen China y otros países de elevado saldo en su balanza comercial, explicó. Además, los altos intereses atraen capital especulativo, aumentando la fortaleza del real.

Depender de exportaciones agrícolas o minerales es un mal negocio, porque son productos de precios muy inestables. (IPS)

LA MUERTE DEL TELEGRAMA

Western Union anunció a fines de enero el cierre de su emblemático servicio de telegramas. Después de 150 años, la compañía ha reconocido que no puede competir con el teléfono, los faxes y los correos electrónicos.

Su fundador fue **Samuel Morse**, quien, con financiación del Congreso de los Estados Unidos, inauguró el servicio el

24 de mayo de 1844. El primer telegrama viajó desde Washington a Baltimore y tenía un mensaje escueto: "What has God wrought?" (¿Qué nos ha deparado Dios?).

El fin fue anunciado por Internet: "Efectivo el 27 de enero, Western Union cesará todos sus servicios de telegramas y mensajes comerciales". *Requiescat in pace.*