



LA INVERSIÓN SOCIAL EN EL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO 2011

Asignación presupuestaria en
el Sector Social para el periodo
enero – diciembre 2011



PRESENTACIÓN

La asignación presupuestaria que realiza el Gobierno Nacional marca el sendero de la política fiscal, es por esta razón que cobra vital importancia analizar las prioridades fiscales nacionales al momento de asignar los recursos a los diferentes sectores que componen al Estado. En este contexto, la Asamblea Nacional, a través de la Comisión de Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control, el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (MCDS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) presentan esta publicación con el objetivo de brindar al lector una herramienta que le permita analizar las asignaciones presupuestarias que realizó el Ejecutivo para el año 2011, con el objetivo de cumplir con las metas del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013.

Es grato presentar este trabajo, por segundo año consecutivo, no solo porque incluye un análisis de los montos asignados hacia las instituciones que forman parte del Presupuesto General de Estado, sino también por que analiza la cantidad de recursos que se entregan tanto a niñez y adolescencia, como hacia las nacionalidades y pueblos del Ecuador, siendo los primeros considerados como personas y grupos de atención prioritaria, y los segundos titulares de derechos colectivos e individuales, y que ambos precisan del apoyo gubernamental para preservar, promover y ratificar sus derechos adquiridos a través de la Constitución del Ecuador.

Esperamos que este material sea de utilidad para el lector y que promueva las prácticas de transparencia fiscal y rendición de cuentas del dinero público, es decir, del presupuesto nacional que está financiado, principalmente, con recursos que provienen de los hogares por lo que todos debemos ser partícipes en el conocimiento del uso de nuestros activos.

Francisco Velasco
Presidente
Comisión de Régimen
Económico y Tributario y su
Regulación y Control

Jeannette Sánchez
Ministra
Ministerio de Coordinación
de Desarrollo Social

Cristian Munduate
Representante
UNICEF-Ecuador



LA INVERSIÓN SOCIAL EN EL PRESUPUESTO 2011

Las políticas públicas con Enfoque de Derechos tienen implicaciones en la asignación y la redistribución de los recursos públicos. El presupuesto no sólo es un ejercicio contable, es uno de los principales instrumentos de gestión de un gobierno que evidencia sus prioridades y cómo se asignan los recursos. El presupuesto es una herramienta fundamental para contribuir a cubrir la brecha entre la dimensión formal de los derechos y su aplicación efectiva a través de las políticas públicas. Asimismo, el Presupuesto General del Estado (PGE) deberá responder a lo establecido en el Plan Nacional del Buen Vivir por lo que su formulación y ejecución estará relacionado con el cumplimiento de las políticas, objetivos y metas establecidas en dicho Plan¹.



Archivo MANTHRA EDITORES

1 Constitución de la República del Ecuador 2008, Art. 293.

1. El Presupuesto 2011: una visión general

En octubre de 2010, se publicó, en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 306, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPYF), luego de ser aprobado en segundo debate por el pleno de la Asamblea Nacional. Dicho Código fue enviado por el Ejecutivo el 15 de septiembre de 2010 con la calidad de urgente en materia económica.

Hasta antes de la aprobación del Código, no existía un marco normativo que reglamentara la planificación en Ecuador, mientras que existían cerca de 8 leyes distintas que normaban a las finanzas públicas, por ejemplo, la Ley de Presupuestos, la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC) y la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (LOREYTF), entre otras, siendo muchas veces contradictorias y con afirmaciones que se prestaban a la confusión. Adicionalmente, con la aprobación de la Constitución del Ecuador se iniciaron nuevos retos en el tema de planificación y finanzas públicas, entre los más importantes, como señala el artículo 293 "La formulación y la ejecución del Presupuesto General del Estado se sujetarán al Plan Nacional de Desarrollo. Los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y los de otras entidades públicas se ajustarán a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, respectivamente, en el marco del Plan Nacio-

nal de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y su autonomía".

De manera complementaria, el artículo 280 señala que "El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores", mientras que el artículo 297 manda que "Todo programa financiado con recursos públicos tendrá objetivos, metas y un plazo predeterminado para ser evaluado, en el marco de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo". Es así que resultaba imperante articular a las finanzas públicas con la planificación nacional.

Dentro de este marco constitucional, se plantea la gestión de un presupuesto por resultados, es decir, que el Presupuesto General del Estado, como herramienta principal de la Política Fiscal, se encuentre orientado a apoyar los objetivos nacionales en el marco de una planificación para el desarrollo, en lugar de plantear un presupuesto orientado hacia programas que muchas veces no están articulados entre sí (ver Gráfico 1 y Tabla 1).

Gráfico 1: Estructura presupuestaria

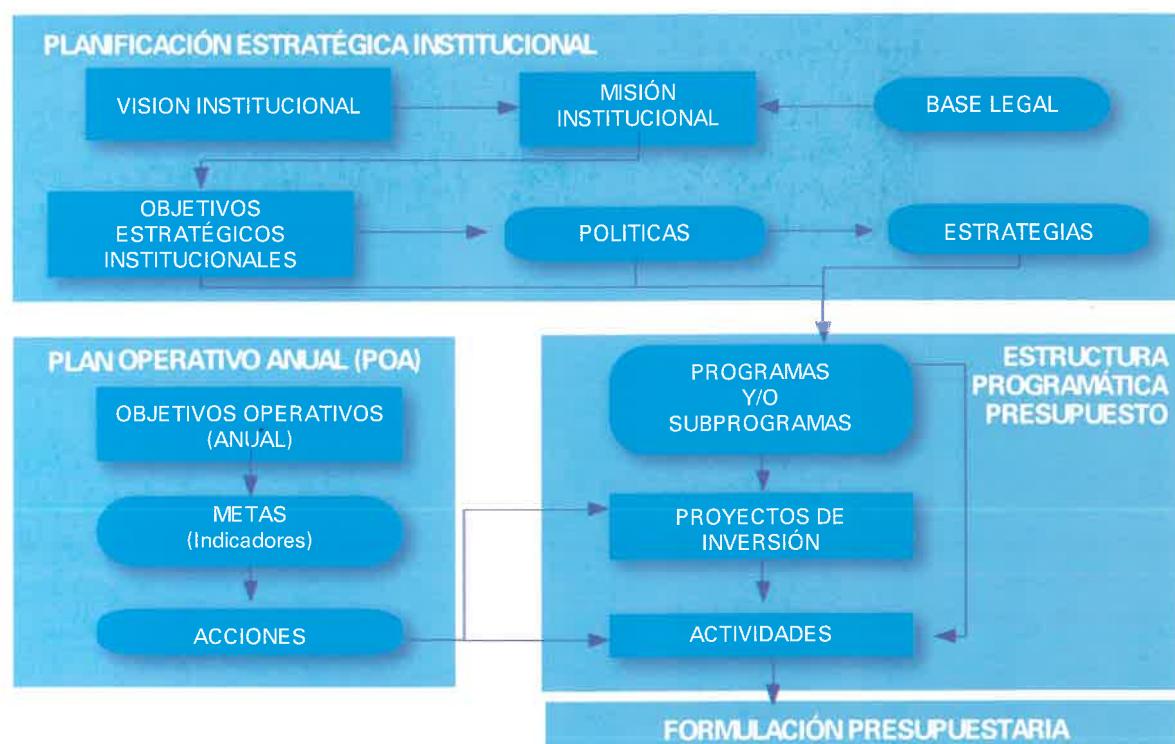


Tabla 1: Enfoques del Presupuesto Tradicional y el Presupuesto por Resultados

PRESUPUESTO TRADICIONAL		PRESUPUESTO ORIENTADO A RESULTADOS
Insumos	ENFOQUE	Resultados
Cumplimiento de normas	ENFASIS	Cumplimiento de resultados
Inercial e incrementalista	ASIGNACION DE RECURSOS	En programas definidos por la planificación
Corto plazo (anual)	HORIZONTE TEMPORAL	Medio y largo plazo (plurianual)
¿Cuánto se gastará? ¿Quién gastará? ¿En qué se gastará?	PREGUNTAS CLAVE	¿Para qué se gastará? ¿Qué resultado se obtendrá? ¿Qué costo significará?
Centralizada y rígida	GESTION	Descentralizada y flexible
Ejecución del gasto	SEGUIMIENTO Y EVALUACION	Cumplimiento de metas y resultados expresados por indicadores de eficiencia y eficacia

Fuente: Ministerio de Finanzas.

Bajo esta nueva perspectiva de planificación presupuestaria, de igual manera se modifica la visión conceptual. Así, la función objetivo que se incluye en el COPYF se orienta hacia los objetivos de desarrollo planteados en el Plan Nacional para el Buen Vivir, determinando que la variable objetivo del presupuesto sea el gasto y la inversión pública como tales, es decir,

la importancia de ellas frente a una necesidad de dirigir recursos para cumplir con las políticas nacionales. Bajo estas circunstancias, la variable de ajuste presupuestaria es el financiamiento, es decir, buscar recursos adicionales a los existentes para cumplir con las metas planteadas (ver Gráfico 2).

Gráfico 2: Cambio de visión conceptual

	LEGISLACIÓN ANTERIOR	Constitución, PNBV, COPYF
Función objetivo	Programa Macroeconómico (sujeción de la política al presupuesto)	Objetivos de desarrollo PNBV (sujeción sostenible del presupuesto a la política)
Variable Objetivo	Metas fiscales: gasto y pago de deuda	Gasto e inversión pública
Variable de ajuste	Gasto Público: la inversión pública especialmente la social	Resultado fiscal: - Requiere financiamiento Sostenible

Fuente: Ministerio de Finanzas.

De acuerdo con los lineamientos conceptuales, la articulación entre la planificación y el presupuesto se da a través de las responsabilidades concurrentes, es decir, a través de la búsqueda de la sostenibilidad fiscal, inclu-

yendo deuda, la programación de la inversión pública, no solo como prioridad sino como oportunidad, y un seguimiento y evaluación integral de la planificación y las finanzas públicas (ver Gráfico 3).

Gráfico 3: Vinculación entre Planificación y Finanzas Públicas



Fuente: Ministerio de Finanzas.

Entre las principales ventajas que se obtienen tras la aprobación del COPYF se pueden identificar seis principalmente:

1. Vinculación planificación y presupuesto (Presupuesto por resultados).
2. Gestión fiscal plurianual: programación fiscal de mediano plazo; presupuestación planificada para un periodo de mediano plazo (incluye certificación plurianual); y, se puede iniciar antes del año fiscal la contratación de deuda pública.
3. Nuevo concepto de recursos públicos: definir cuáles son los recursos que servirán para gasto de caja y lo que servirán para acumulación de capital (flujos y stocks).
4. Flexibilización de la gestión fiscal: eliminación de problemas con fuentes de financiamiento; simplificación administrativa de la gestión fiscal; gestión integrada de flujos y stocks; y, recuperación del principio de unidad y universalidad normativa.

5. Gestión integrada de la liquidez: optimización de la liquidez (unidad de caja); gestión regulada de los recursos públicos; y, los bonos de liquidez de corto plazo (CETEs) ahora son considerados como instrumento de liquidez y no de endeudamiento público.
6. Optimización del manejo de endeudamiento: redefinición del concepto de endeudamiento público; pasivos contingentes; gestión de financiamiento ágil; y, nuevos instrumentos de captación de recursos.

Finalmente, los principales desafíos que trae consigo el COPYF son, principalmente: diseñar e implementar la normativa secundaria, normas técnicas e instrumentos para la implementación de este Código en todos los niveles de gobierno; fortalecer el seguimiento y evaluación presupuestaria vinculada al Plan Nacional de Desarrollo; y, la generación de capacidades y redes de conocimiento en materia de gestión por resultados.

Por otro lado, antes de la aprobación de la Constitución de 2008, el Presupuesto del Gobierno Central (PGC) estaba compuesto por 19 sectoriales: Gobierno Central (Tesoro Nacional); Legislativo; Jurisdiccional; Administrativo;

Ambiente; Asuntos Internos; Defensa Nacional; Asuntos del Exterior; Finanzas; Educación; Bienestar Social; Trabajo; Salud; Agropecuario; Recursos Naturales; Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad; Turismo; Comunicaciones; Desarrollo Urbano y Vivienda;

y, Otros Organismos del Estado. Con base en lo anterior, El PGE era la sumatoria del PGC, de las Entidades Descentralizadas y de la Seguridad Social, quedando por fuera la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados (ver Gráfico 4).

Gráfico 4: Estructura del Presupuesto General del Estado

Hasta 2008:	En 2009:	A partir de 2010:
PGE = PGC (19 Sectoriales) + Entidades Descentralizadas + Seguridad Social	PGE = 19 sectoriales + entidades descentralizadas	PGE = 20 sectoriales + entidades descentralizadas
El PGE no incluye: banca pública, empresas públicas y gobiernos autónomos descentralizados	El PGE no incluye: seguridad social, banca pública, empresas públicas y gobiernos autónomos descentralizados	El PGE no incluye: seguridad social, banca pública, empresas públicas y gobiernos autónomos descentralizados

Fuente: Ministerio de Finanzas.

Tabla 2: Sectoriales que componen el Presupuesto General del Estado

CÓDIGO	SECTORIALES A PARTIR DE 2010
00	Tesoro Nacional
01	Legislativo
02	Jurisdiccional
03	Administrativo
04	Ambiente
05	Asuntos Internos
06	Defensa Nacional
07	Asuntos del Exterior
08	Finanzas
09	Educación
10	Bienestar Social
11	Trabajo
12	Salud
13	Agropecuario
14	Recursos Naturales
15	Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad
16	Turismo
17	Comunicaciones
18	Desarrollo Urbano y Vivienda
22	Electoral
23	Transparencia y Control Social

Fuente: Ministerio de Finanzas.

Nota: Para 2010 se inhabilita el Sectorial 19 "Otros Organismos del Estado" debido a que las instituciones que pertenecían a dicho sectorial hasta 2009 fueron asignadas a otros sectoriales ya existentes. Adicionalmente, los sectoriales 20 y 21 corresponden a "Régimen de Gobiernos Autónomos Descentralizados" y "Régimen Seccional Autónomo", respectivamente. El segundo de ellos fue incluido en el primero, pero no se incluye en el PGE debido a su carácter de autónomo.

Sin embargo, luego de la aprobación de la nueva Constitución se eliminó la distinción entre Presupuesto de Gobierno Central (PGC) y Presupuesto General del Estado (PGE), ya que el primero desaparece como concepto y se establece como único ámbito presupuestario el segundo. El PGE está definido como el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, e incluye todos los ingresos y egresos del Sector Público, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados². En otras palabras, el PGE está compuesto por 20 sectoriales (ver Tabla 2), en donde se incluyen las entidades descentralizadas como son, por ejemplo, las universidades y la Casa de la Cultura Ecuatoriana en

el Sectorial Educación, el Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional en el Sectorial Trabajo, las Superintendencias en el Sectorial Transparencia y Control Social, y el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso en el Sectorial Electoral.

Adicionalmente a estos cambios, dentro de la nueva estructura del PGE, se incluye el Financiamiento por Importación de Derivados (CFDID), que es una cuenta de ingresos y egresos a la vez: por el lado de los egresos se refiere al pago que realiza el Estado ecuatoriano para la importación de derivados de petróleo, y por el lado de los ingresos, para financiar dichas importaciones, se nutre de deducciones a las exportaciones petroleras y de la venta interna de derivados (ver Tabla 3).

Tabla 3: Componentes de los ingresos del Financiamiento por Importación de Derivados (CFDID)

Deducciones de las exportaciones de crudo de regalías
Deducciones de las exportaciones directas de crudo que realiza Petroecuador Ex – Consorcio
Deducciones de las exportaciones directas de crudo que realiza Petroecuador en Nororiente
Deducciones de las exportaciones directas de crudo de participación del Estado
Deducciones de las exportaciones directas de crudo de Petroamazonas Bloque 15 y campos unificados
Deducciones de las exportaciones de derivados (trueque)
Saldo resultante entre ingresos por venta de derivados y las deducciones por costo de producción, costo de comercialización interna e IVA.

Fuente: Justificativo de los ingresos petroleros 2010. Ministerio de Finanzas.

El nuevo alcance del PGE busca reducir las rigidices históricas y los problemas estructurales que han existido al momento de programar o formular el presupuesto. Por ejemplo, la elevada dependencia del petróleo para la estimación de los ingresos nacionales ha provocado que una política fiscal expansiva o contractiva dependa del precio del barril de crudo, así como el financiamiento de los servicios sociales. Si a esto se suma la baja carga tributaria en la composición del presupuesto, se consigue que las finanzas públicas ecuatorianas dependen, en gran medida, del comercio internacional de un recurso natural no renovable. Actualmente, con las reformas tributarias realizadas, se prevé un incremento de la participación de los tributos en los ingresos públicos, con el objetivo de lograr una sostenibilidad en la presupuestación.

Asimismo, las preasignaciones que existieron hasta antes que la nueva Constitución las derogue, generaron que no exista un margen de acción para implementar una política pública eficaz y efectiva ya que la mayor parte de los ingresos ya estaba gastada antes, incluso, de entrar a las arcas fiscales. Adicionalmente,

considerable peso de la deuda pública, sea externa o interna, redujo la disponibilidad de recursos fiscales para distribuirlos hacia los sectores más vulnerables y prioritarios. Con el nuevo mandato constitucional, todos los ingresos que componen el PGE serán destinados a rubros que cuenten con la validación oportuna de las autoridades y bajo principios de priorización.

Finalmente, muchas veces el gasto público no estuvo destinado precisamente hacia quienes más necesitan de la ayuda estatal para mejorar sus condiciones de vida, sino que, por no existir una correcta focalización de los subsidios estatales, se generó un problema constante por el crecimiento de la inequidad social. Esto se debe a que cuando los subsidios son universales existe una mayor apropiación del beneficio por parte de aquellos con mayor consumo del bien o servicio, siendo, a su vez, quienes cuentan con una mayor cantidad de recursos para hacerlo. Es por esto que SENPLADES desarrolló el Plan Nacional del Buen Vivir, en donde se plantean metas en la atención a beneficiarios y se realiza un continuo monitoreo para su cumplimiento.

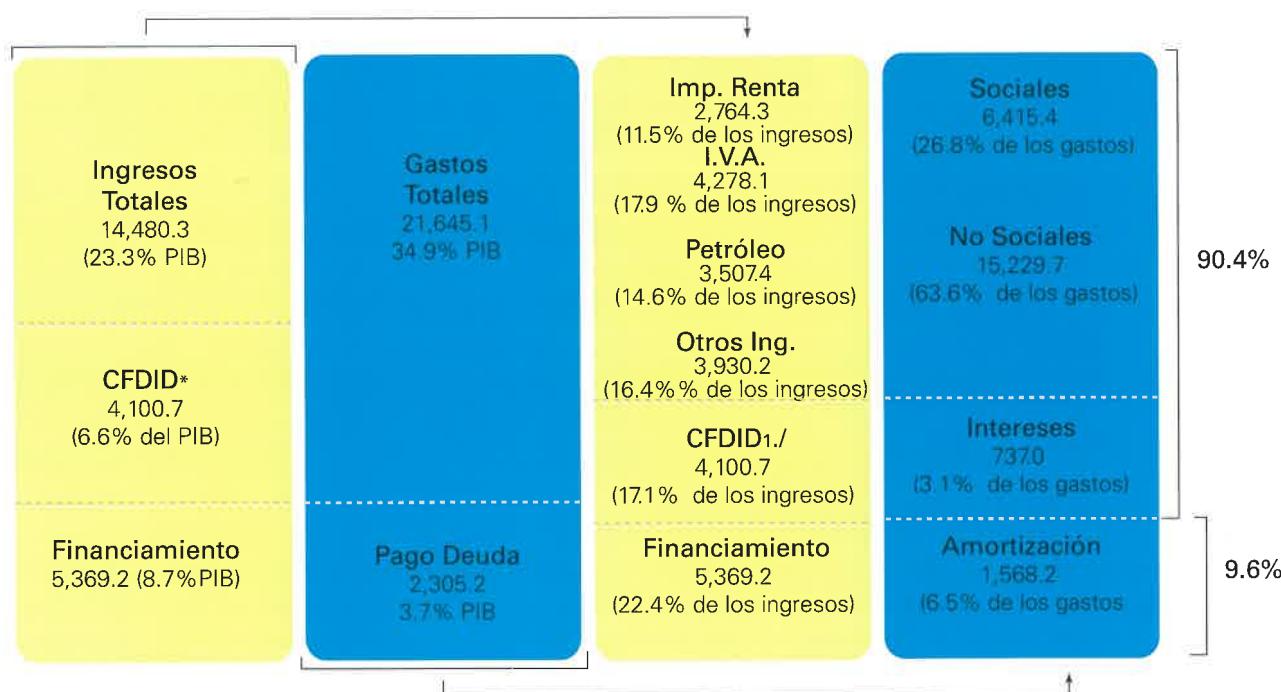
² Ibíd., Art. 292.

2. El Presupuesto 2011: ingresos y gastos del Sector Público

El Presupuesto General del Estado funciona como el presupuesto de una familia. En este sentido, cada año se prevé una cantidad de gastos totales mediante los cuales el Estado debe cumplir con su rol de proveedor de bienes públicos y las obligaciones que ha adquirido anteriormente (deuda) y las que deberá cumplir durante el ejercicio fiscal (salarios). Para financiar los gastos en

que debe incurrir el Estado, es necesario mirar a la proyección de los ingresos con el fin de buscar financiamiento adicional si es que estos no fuesen suficientes. En otras palabras, como en cualquier ejercicio contable, los ingresos deben ser iguales a los gastos. Así, el PGE de 2011 asciende a un total de USD 23,950.2 millones.

Gráfico 5: Ingresos y egresos del Presupuesto General del Estado 2010
(USD millones y porcentajes)



Fuente: Ministerio de Finanzas.

Nota: Cifras preliminares en revisión.

*CFDID: Financiamiento de Importación de Derivados

Los ingresos totales del Ecuador para 2011 están proyectados en USD 14,480.3 millones, los cuales están compuestos por ingresos tributarios y petroleros principalmente. La Cuenta de Financiamiento de Importación de Derivados (CFDID), cuenta que, como se mencionó anteriormente, no se registraba hasta antes de 2009 dentro del PGE, generará ingresos estimados por USD 4,100.7 millones. La suma de estos rubros da como total USD 18,581.0 millones. Por otro lado, para cubrir las necesidades del Estado durante 2011, se requiere un total de USD 23,950.2 millones por lo que, si se compara con el total de ingresos, se obtiene una diferencia de USD 3,064.1 millones, cifra a la que es necesario adicionar el monto correspondiente al pago de deudas contraídas anteriormente, que asciende a un total de USD 2,305.2 millones. Por esta razón, la nece-

sidad de financiamiento de Ecuador para 2011 será de USD 5,369.2 millones (ver Gráfico 5). Como se puede apreciar, el servicio de la deuda pública para 2011 será del 3.7% del PIB, en otras palabras, 3.7 de cada 100 dólares de la producción nacional se destinarán al pago de deuda externa e interna. Adicionalmente, los recursos destinados al Sector Social representan el 26.8% de los gastos totales, mientras que el gasto en los sectores no sociales participan del 63.6%.

Al aprobarse el COPYF se modificó la estructura de la clasificación de los ingresos y los gastos registrados en el PGE. Es así, que antes se consideraban a los ingresos como corrientes, de capital y por financiamiento, siendo nombrados ahora ingresos permanentes, ingresos no permanentes e ingresos por financiamiento.

Un caso similar sucede en los egresos, considerados ahora como permanentes y no permanentes. La regla fiscal que señala la COPYF sobre el PGE radica en que no se podrá financiar egresos permanentes con ingresos no permanentes, excepto para el caso de salud, educación y justicia. En otras palabras, los egresos permanentes solo podrán ser financiados con ingresos permanentes. Para 2011, se cumple la regla fiscal, obteniendo un superávit de USD 369.7 millones (ver Tabla 4).

Tabla 4: Regla Fiscal del PGE. (USD millones)

RUBRO	USD millones
Ingresos Permanentes 1./	15,335.7
Egresos Permanentes 1./	14,966.1
SUPERÁVIT	369.7

Fuente: Justificativo de ingresos y egresos 2011.

Nota: 1./ Incluye a la CFDID.

2.1 Ingresos del Presupuesto General del Estado

La generación de ingresos para 2011, sin importar su fuente, se estímó en USD 23,950.2 millones, siendo USD 3,987.1 millones superiores a los ingresos percibidos en 2010, lo que representa un crecimiento del 20.0% (ver Tabla 5). Como se señaló anteriormente, con el COPYF se clasificaron los ingresos y gastos en permanentes y no permanentes, principalmente. Es así que los ingresos permanentes representan el 46.9% del total del PGE para 2011, sin incluir a la CFDID en contabilización, siendo el tipo de ingreso con mayor participación en el presupuesto. Se estima que dicho tipo de ingreso alcance un total de USD 11,235.0 millones para

2011, siendo un 6.4% mayor que lo percibido en 2010. Por su parte, los ingresos no permanentes alcanzarán un total de USD 3,245.3 millones, que representa un decrecimiento del 18.2% respecto a los USD 3,967.9 millones generados el año anterior. Un crecimiento significativo registra el ingreso por financiamiento, ya que en 2010 alcanzó los USD 3,562.9 millones, mientras que en 2011 será de USD 5,369.2 millones; lo que significa un aumento del 50.7%. Sin embargo, el mayor crecimiento radica en la CFDID ya que de USD 1,876.9 millones en 2010 aumenta un 118.5%, para alcanzar un total de USD 4,100.7 millones, para 2011.

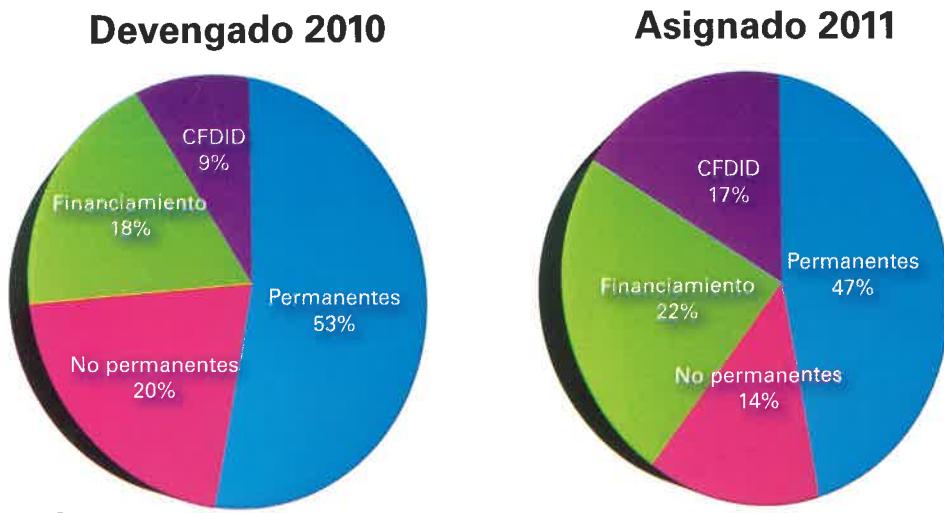
Tabla 5: Ingresos del PGE por tipo de ingreso. (USD millones y porcentajes)

TIPO DE INGRESO	Devengado 2010		Asignado 2011		Diferencia	Variación
	Monto	% PGE	Monto	% PGE		
Permanentes	10,555.4	52.9%	11,235.0	46.9%	679.6	6.4%
No permanentes	3,967.9	19.9%	3,245.3	13.6%	-722.6	-18.2%
Financiamiento	3,562.9	17.8%	5,369.2	22.4%	1,806.3	50.7%
CFDID	1,876.9	9.4%	4,100.7	17.1%	2,223.8	118.5%
TOTAL	19,963.1	100.0%	23,950.2	100.0%	3,987.1	20.0%

Fuente: Ministerio de Finanzas.

Como se señaló anteriormente, los ingresos permanentes representan el tipo de ingreso con mayor participación en el total de ellos, aunque ha disminuido entre 2010 y 2011 de un 53% a un 47%, respectivamente. El segundo tipo de ingreso con mayor participación es el financiamiento, ya que se estima que en 2011

aportará con un 22% al PGE, cuando en 2010 lo hizo con un 18%. La CFDID financiará un 17% del PGE en 2011 siendo que en 2010 lo hizo en un 9%. Finalmente, los ingresos no permanentes aportarán con un 14% al financiamiento del PGE, cayendo su participación al 20% respecto al 2010 (ver Gráfico 6).

Gráfico 6: Principales rubros del ingreso del PGE. (Porcentajes)

Fuente: Ministerio de Finanzas.

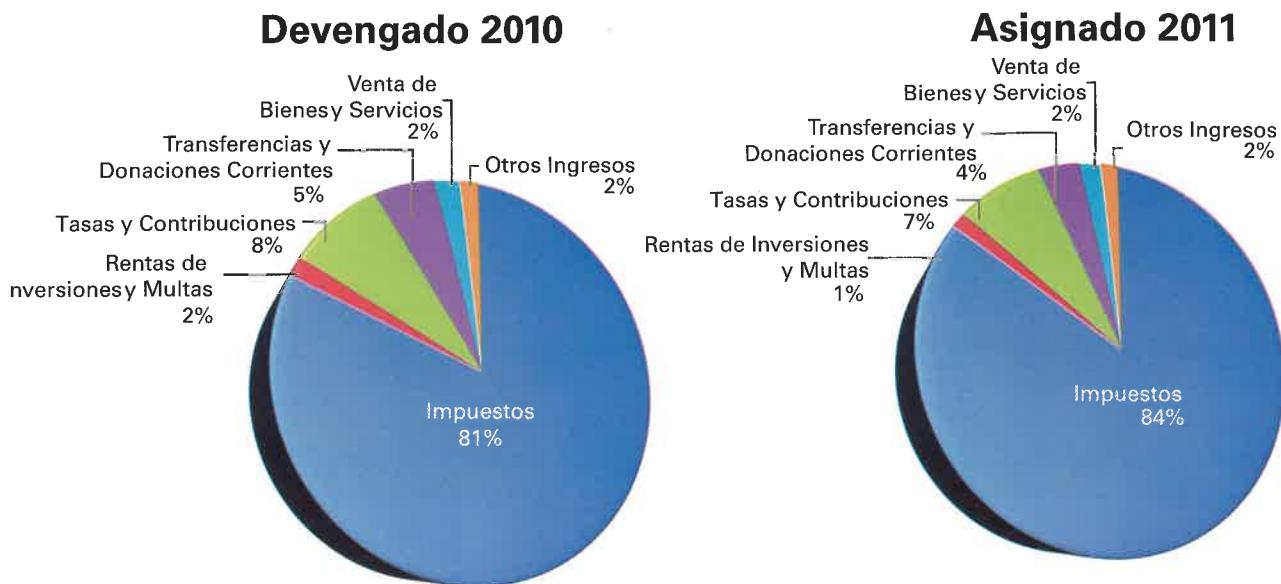
Dentro de los ingresos permanentes, sin incluir la CFDID, los Impuestos son el principal rubro de ingreso ya que participan del 83.9% y, además, son el único rubro que experimenta un incremento, entre 2010 y 2011, del 10.3%, alcanzando un total de USD 9,425.5 millones (ver Tabla 6). Las Tasa y Contribuciones alcanzan un monto total de USD 849.0 millones, experi-

mentando una reducción del 1.2% entre 2010 y 2011. El mayor decrecimiento se concentró en las Transferencias y Donaciones Corrientes, al reducirse en un 25.0%, es decir, en USD 141.0 millones, para alcanzar un monto en 2011 de USD 422.2 millones. Las participaciones de cada rubro se mantienen similares entre 2010 y 2011 (ver Gráfico 7).

Tabla 6: Rubros de los ingresos permanentes del PGE (USD millones y porcentajes)

INGRESOS PERMANENTES	Devengado 2010		Asignado 2011		Diferencia	Variación
	Monto	% part.	Monto	% part.		
Impuestos	8,548.8	81.0%	9,425.5	83.9%	876.7	10.3%
Rentas de inversiones y multas	166.6	1.6%	141.2	1.3%	-25.4	-15.2%
Tasas y contribuciones	859.4	8.1%	849.0	7.6%	-10.4	-1.2%
Transferencias y donaciones corrientes	563.2	5.3%	422.2	3.8%	-141.0	-25.0%
Venta de bienes y servicios	239.4	2.3%	220.1	2.0%	-19.3	-8.1%
Otros Ingresos	178.0	1.7%	177.0	1.6%	-1.0	-0.6%
TOTAL	10,555.4	100.0%	11,235.0	100.0%	679.6	6.4%

Fuente: Ministerio de Finanzas.

Gráfico 7: Rubros de los ingresos permanentes del PGE (Porcentajes)

Fuente: Ministerio de Finanzas.

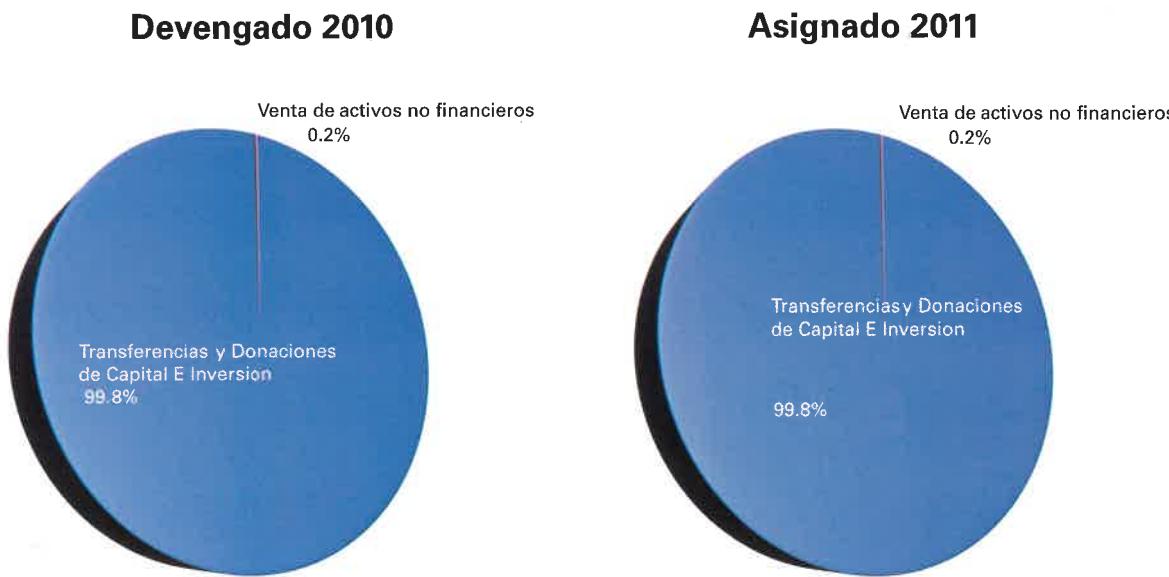
Los Ingresos No Permanentes están compuestos principalmente por las Transferencias y Donaciones de Capital e Inversión, donde se registran las ventas de crudo de petróleo, y que representa el 99.8% de estos ingresos con un monto de USD 3,240.3 millones, aunque registra un decremento del 18.1% respecto a 2010.

El segundo rubro que compone este tipo de ingresos corresponde a la Venta de Activos no Financieros, con un monto de USD 5.0 millones, registrando un decrecimiento del 39.0% al comparar con 2010 (ver Tabla 7 y Gráfico 8).

Tabla 7: Rubros de los ingresos no permanentes del PGE (USD millones y porcentajes)

INGRESOS NO PERMANENTES	Devengado 2010		Asignado 2011		Diferencia	Variación
	Monto	% part.	Monto	% part.		
Transferencias y donaciones de capital e inversión	3,954.7	99.8%	3,240.3	99.8%	-714.4	-18.1%
Venta de activos no financieros	8.2	0.2%	5.0	0.2%	-3.2	-39.0%
TOTAL	3,962.9	100.0%	3,245.3	100.0%	-717.6	-18.1%

Fuente: Ministerio de Finanzas.

Gráfico 8: Rubros de los ingresos no permanentes del PGE (Porcentajes)

Fuente: Ministerio de Finanzas.

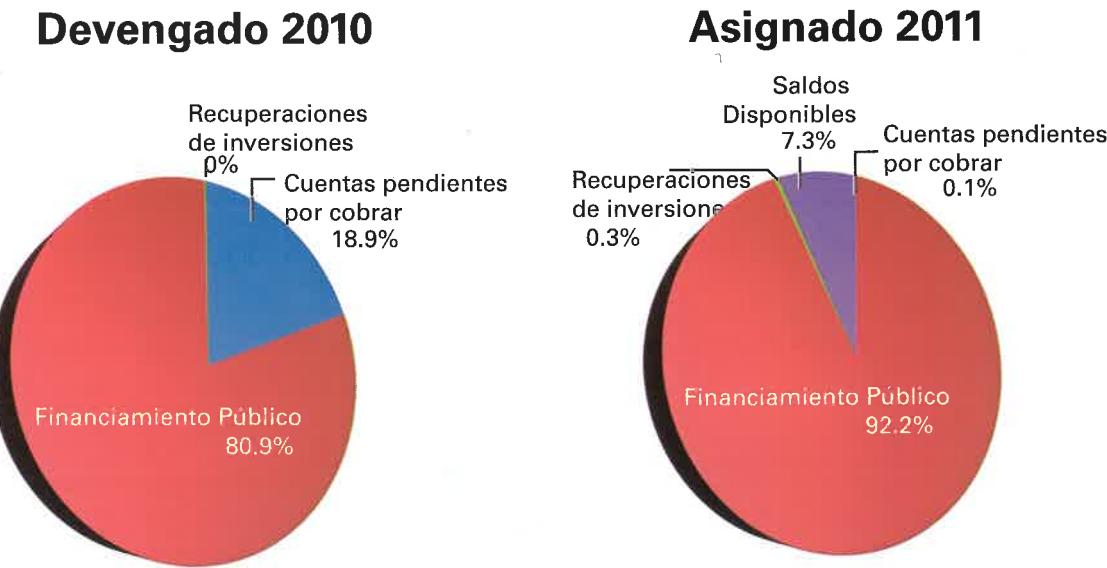
Dentro del Financiamiento, la mayor participación, tanto en 2010 como en 2011, corresponde al Financiamiento Público, que presenta un crecimiento del 71.5% entre ambos años, alcanzando un total de USD 4,951.6 millones (ver Tabla 8). El rubro Recuperaciones de inversiones creció en un 274.0%, aunque apenas participó del 0.3% del total del Financiamiento, con un monto de USD 18.7 millones. Los cambios significativos aparecen en Cuentas Pendientes por Cobrar y en Saldos Disponibles, ya que, en el primer caso, se reduce en un

98.9% al pasar de USD 674.9 millones en 2010 a USD 7.5 millones en 2011 y, para el segundo caso, al incluir USD 391.4 millones para 2011, cuando esta cuenta no existió en 2010, obteniendo una participación del 0.1% y del 7.3%, respectivamente (ver Gráfico 9). Si es deseable la sostenibilidad del presupuesto, se preferiría que la necesidad de financiamiento adicional a los ingresos permanentes y no permanentes sea cada vez menor.

Tabla 8: Rubros de los ingresos por financiamiento del PGE (USD millones y porcentajes)

FINANCIAMIENTO	Devengado 2010		Asignado 2011		Diferencia	Variación
	Monto	% part.	Monto	% part.		
Cuentas Pendientes Por Cobrar	674.9	18.9%	7.5	0.1%	-667.4	-98.9%
Financiamiento Público	2,888.0	80.9%	4,951.6	92.2%	2,063.6	71.5%
Recuperaciones de inversiones	5.0	0.1%	18.7	0.3%	13.7	274.0%
Saldos Disponibles	0.0	0.0%	391.4	7.3%	391.4	N.A.
TOTAL	3,567.9	100.0%	5,369.2	100.0%	1,801.3	50.5%

Fuente: Ministerio de Finanzas.

Gráfico 9: Rubros de los ingresos por financiamiento del PGE (Porcentajes)

Fuente: Ministerio de Finanzas.

Si se resaltan los principales rubros de ingreso para financiar el PGE 2011, se identifican principalmente cuatro: petróleo, impuestos, tasas y contribuciones, y financiamiento público. Entre estos cuatro rubros abarcan el 95.3% de los ingresos totales del PGE. El peso del petróleo en el presupuesto alcanza un 31.8%, compuesto principalmente por la producción petrolera y por la CFDID. Los ingresos petroleros presentan un crecimiento de 34.8% (USD 1,964.0 millones), expli-

cado únicamente por la CFDID ya que los ingresos que provienen del crudo disminuirán entre ambos años en un 6.9% (USD 259.8 millones), alcanzando un monto para 2011 de USD 3,507.4 millones. A nivel individual, los impuestos representan el principal rubro de ingreso nacional, participando en un 39.4% en el total del PGE, con un monto de USD 9,425.5 millones. Entre los impuestos y el petróleo se financiará, aproximadamente, tres cuartas partes del PGE 2011.

Tabla 9: Principales rubros de ingreso del PGE (USD millones y porcentajes)

RUBROS DE INGRESOS	Devengado 2010		Asignado 2011		Diferencia	Variación
	Monto	% PGE	Monto	% PGE		
Provenientes del crudo	5,644.1	28.3%	7,608.1	31.8%	1,964.0	34.8%
Petróleo	3,767.2	66.7%	3,507.4	46.1%	-259.8	-6.9%
CFDID	1,876.9	33.3%	4,100.7	53.9%	2,223.8	118.5%
Impuestos	8,548.8	42.8%	9,425.5	39.4%	876.7	10.3%
Tasas y Contribuciones	859.4	4.3%	849.0	3.5%	-10.4	-1.2%
Financiamiento Público	2,888.0	14.5%	4,951.6	20.7%	2,063.6	71.5%
Otros	2,022.7	10.1%	1,115.9	4.7%	-906.8	-44.8%
TOTAL	19,963.1	100.0%	23,950.2	100.0%	3,987.1	20.0%

Fuente: Ministerio de Finanzas.

Nota: En Otros se incluye: Rentas de inversiones y multas, Otras Transferencias y donaciones corrientes, Otras ventas de bienes y servicios, Recuperación de inversiones, Otras Transferencias y donaciones de capital, Venta de activos de larga duración, Otros ingresos.

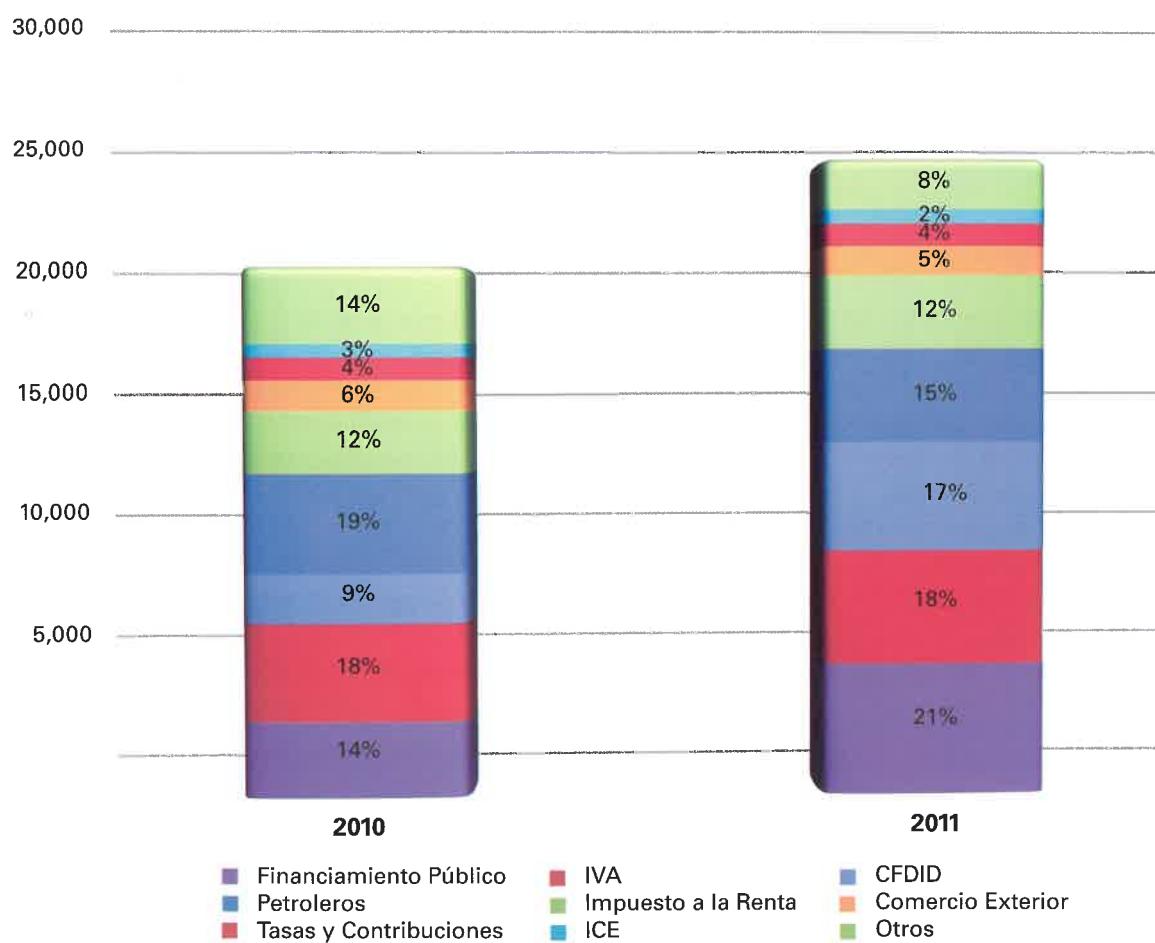
Para lograr una sostenibilidad en el manejo de las finanzas públicas, es prioritario que exista una mayor participación de los tributos en la conformación de los ingre-

sos totales del presupuesto, disminuyendo, de manera conjunta, la participación de los ingresos provenientes de recursos naturales no renovables y de financiamiento

por deuda. Esto una vez que el petróleo mantiene una importancia relativa significativa a través de los años, pero es un recurso natural no renovable que, llegado un momento, ya no podrá generar la misma cantidad de ingresos al país, y esperando que la deuda total nacional no se incremente a niveles cuya sostenibilidad sea difícil de mantener. Desglosando los tributos (ver Gráfico 10), se observa que el Impuesto al Valor Agregado (IVA) es el impuesto que más aporta a los ingresos públicos, aunque ha mantenido su participación en

18% entre 2010 y 2011. De igual manera, el impuesto a la renta ha permanecido constante en su participación, frente al total del presupuesto en el mismo período, siendo 6% menor al IVA. Frente a esto se debe afirmar que es preferible una mayor participación del impuesto a la renta que del IVA dado que el primero forma parte de los impuestos directos mientras que el segundo de los indirectos, es decir, el impuesto a la renta favorece una mejor y más equitativa distribución del ingreso, en contraposición al IVA que, por definición, es regresivo.

Gráfico 10: Principales rubros del ingreso del PGE (USD millones y porcentajes)



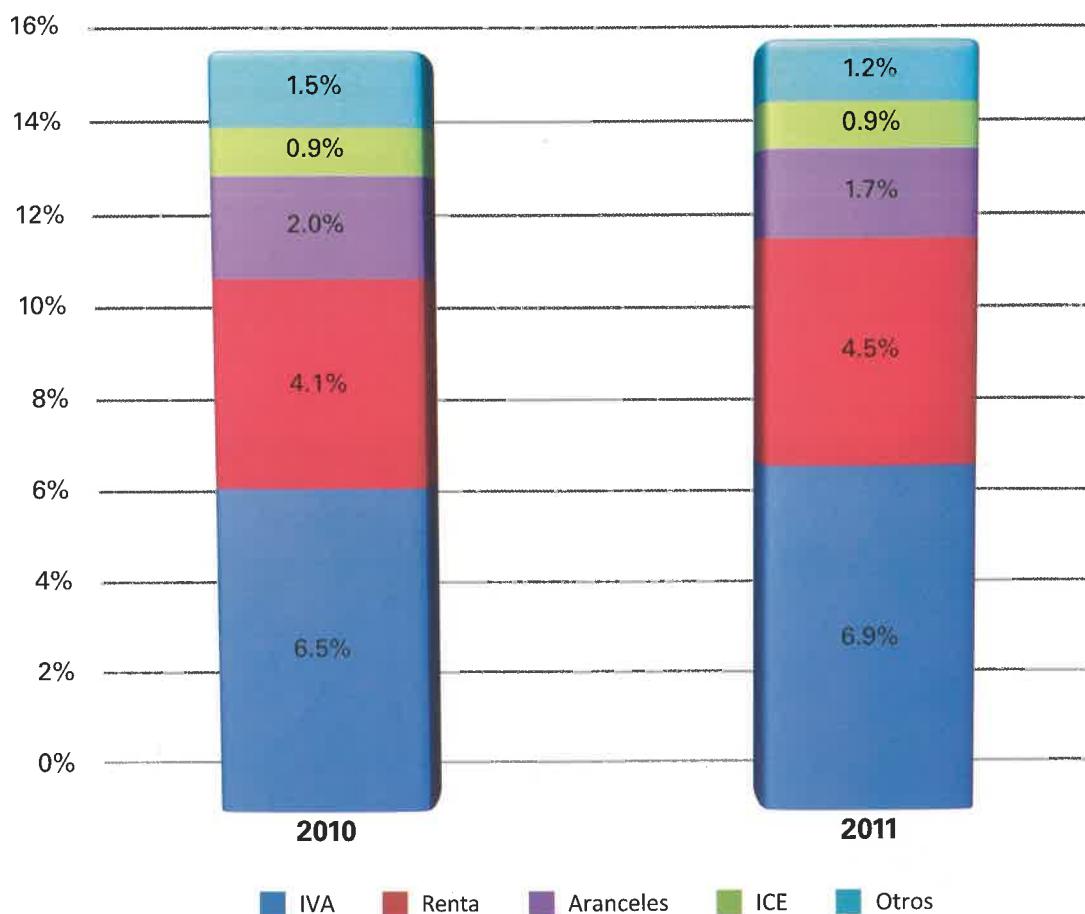
Fuente: Ministerio de Finanzas.

Nota: En otros se incluye: Rentas de inversiones y multas, Otras Transferencias y donaciones corrientes, Otras ventas de bienes y servicios, Recuperación de inversiones, Otras Transferencias y donaciones de capital, Venta de activos de larga duración, Cuentas pendientes por cobrar, Venta anticipada de petróleo, Otros ingresos.

En este sentido, la participación del Impuesto a la Renta como porcentaje del PIB se ha incrementado, partiendo de un 4.1% en 2010 para llegar a un 4.5% en 2011, aumento similar al que experimenta el IVA al

pasar de un 6.5% a un 6.9% del PIB, durante el mismo período (ver Gráfico 11). Los tributos representaron el 15.0% del PIB en 2010, proyectando un incremento de 0.2 puntos porcentuales para 2011.

Gráfico 11: Composición de los ingresos tributarios (Porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Finanzas.

Nota: En otros se incluye: Impuestos sobre la propiedad e Impuestos a la actividad hidrocarburífera.



2.2 Gastos del Presupuesto General del Estado

Una vez que se ha analizado la fuente de los ingresos del PGE, es necesario entender en qué van a ser gastados. De esta manera, se han agrupado los sectoriales que conforman el PGE en los siguientes Sectores¹ (ver Nota Técnica al final del documento): Productivo,

Defensa, Social, Administrativo y Tesoro Nacional (ver Gráfico 12). El Tesoro Nacional es donde se registran, principalmente, las transferencias que el Gobierno Central realiza a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y el pago por deuda pública, entre otros.

Gráfico 12: Composición del gasto del PGE por Sectores (USD millones y porcentaje)



Fuente: Ministerio de Finanzas.

La variación entre lo ejecutado en 2010 y lo asignado para 2011 en el PGE es de 14.8% (USD 3,094.5 millones). Así, los sectores con mayor variación entre ambos años son Tesoro Nacional, que incrementó su asignación en un 20.4% (USD 1,707.0 millones), y Administrativo, con un porcentaje similar pero que significa USD 271.9 millones. Les siguen el Sector Social con un 15.7% (USD 872.6 millones), el Sector Defensa con un 5.5% (USD 166.8 millones) y el Sector Productivo con un aumento del 2.9% (USD 76.2 millones) (Ver Tabla 10). Observando la distribución de los recursos entre 2010 y

2011, se muestra una prioridad fiscal similar hacia cada sector. El Tesoro Nacional aumenta su participación en el PGE en 2 puntos porcentuales para 2011, al pasar de un 40% a un 42%, en contraposición al Sector Productivo que disminuyó en la misma medida, para ubicarse alrededor del 11%. El Sector Social mantiene su prioridad fiscal en 27% del PGE, mientras que el Sector Administrativo aumenta un 1% llegando al 7% del PGE y el Sector Defensa cae en su participación al pasar del 14% en 2010 al 13% en 2011.

Tabla 10: Composición del gasto del PGE por Sectores (USD millones y porcentajes)

SECTOR	Devengado 2010	Asignado 2011	Diferencia	% Variación
Productivo	2,613.7	2,689.9	76.2	2.9%
Defensa	3,014.2	3,181.0	166.8	5.5%
Social	5,542.8	6,415.4	872.6	15.7%
Administrativo	1,335.4	1,607.3	271.9	20.4%
Tesoro Nacional	8,388.3	10,056.7	1,668.4	19.9%
TOTAL PGE	20,894.4	23,950.3	3,055.9	14.6%

Fuente: Ministerio de Finanzas.

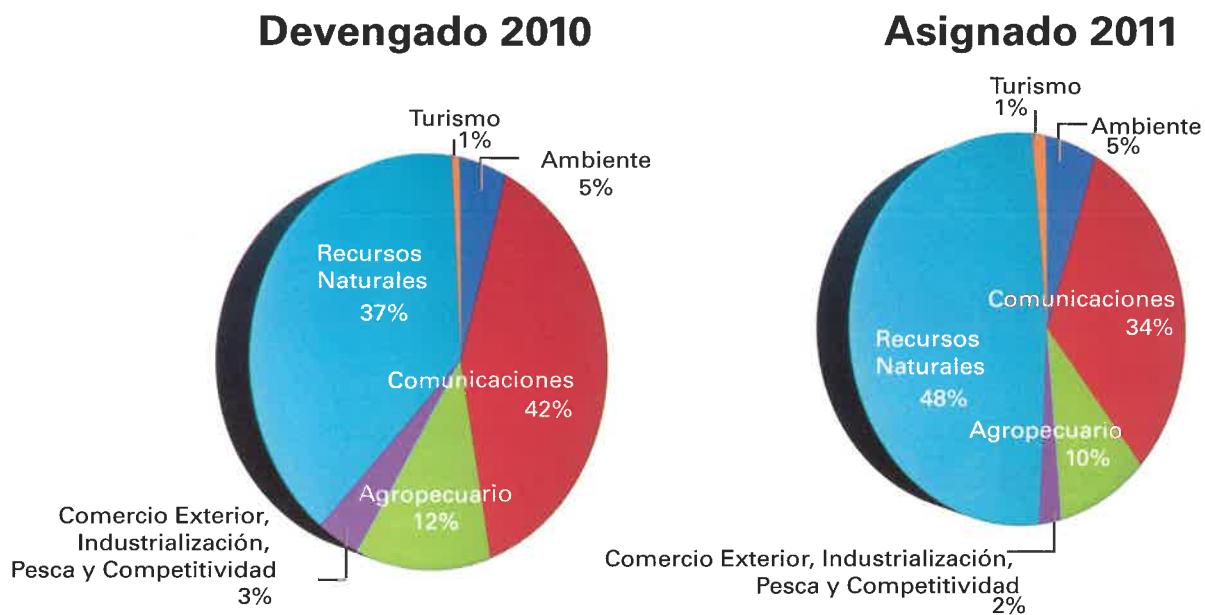
Dentro del Sector Productivo existe un cambio en las prioridades presupuestarias para cada uno de los sectoriales (ver Gráfico 13). El Sectorial Comunicaciones en 2010 participó del 42% del total del sector mientras que para 2011 su peso relativo será del 34%, acompañado de un decremento en su presupuesto del 18.4% (USD 204.0 millones). En contraposición, el Sectorial Recursos Naturales aumenta considerablemente su participación dentro del sector al pasar de un 37% en 2010 a un 48% en 2011, generando un incremento presupuestario del 33.9% (USD 327.3 millones). Por otro lado, el Sectorial Ambiente mantiene su peso rela-

tivo tanto en 2010 como en 2010 significando el 5% del Sector Productivo, registrando una mayor asignación presupuestaria en 17.0% (USD 20.6 millones). De igual manera, el Sectorial Turismo mantiene su participación en 1 punto porcentual, llegando en 2011 a una asignación de USD 34.8 millones, siendo el sectorial con mayor crecimiento presupuestario (93.3%). Finalmente, el Sectorial Agropecuario y el Sectorial Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad disminuyen su prioridad fiscal dentro del Sector Productivo en 2% y 1% respectivamente (ver Tabla 11).

Tabla 11: Composición del gasto del Sector Productivo por Sectoriales (USD millones y porcentajes)

SECTORIALES	Devengado 2010	Asignado 2011	Diferencia	% Variación
Ambiente	121.0	141.6	20.6	17.0%
Comunicaciones	1,108.3	904.3	-204.0	-18.4%
Agropecuario	309.1	256.9	-52.2	-16.9%
Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad	90.4	58.1	-32.3	-35.7%
Recursos Naturales	966.9	1,294.2	327.3	33.9%
Turismo	18.0	34.8	16.8	93.3%
TOTAL SECTOR PRODUCTIVO	2,613.7	2,689.9	76.2	2.9%

Fuente: Ministerio de Finanzas.

Gráfico 13: Composición del gasto del Sector Productivo por Sectoriales (Porcentaje)

Fuente: Ministerio de Finanzas.

El Sector Administrativo presenta un crecimiento presupuestario del 20.4% (USD 271.9 millones) entre lo ejecutado en 2010 y lo asignado en 2011 (ver Tabla 12). Dicho aumento se debe principalmente a que el Sectorial Administrativo, donde se incluye a la Presidencia y a la Secretaría General de la Administración Pública, aumentó en USD 145.6 millones (26.6%). Adicionalmente, existen incrementos presupuestarios en los Sectoriales Finanzas (8.9%), Asuntos del Exterior (16.0%), Jurisdiccional (4.2%), Electoral (34.5%) y Transparencia y Control Ciudadano (44.0%). El incremento en estos dos últimos se debe a que recién para 2010 fueron creados por lo que se están constituyendo las nuevas instituciones que la conforman. En el caso del Sectorial Legislativo, es el único sectorial que pre-

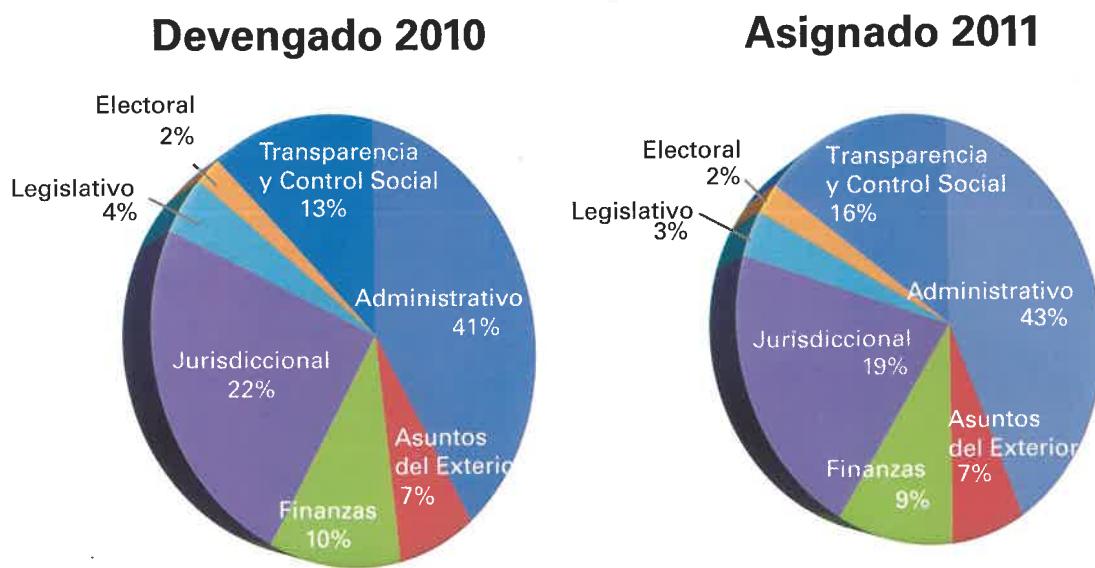
senta una disminución presupuestaria para 2011 de USD 1.5 millones (2.9%).

En cuanto a la prioridad fiscal para cada uno de dichos sectoriales, los Sectoriales Finanzas, Asuntos del Exterior y Electoral mantienen la misma participación, que representa un 10%, 7% y 2%, respectivamente. Por su parte, el Sectorial Transparencia y Control Social incrementa su participación de un 14% a un 16%, al igual que el Sectorial Administrativo que para 2011 significará el 43% del sector. En cuanto a las reducciones en la participación, se encuentra el Sectorial Legislativo que pasa de un 4% a un 3% y el Sector Jurisdiccional que se reduce en 3 puntos porcentuales para ubicarse en un 19% (ver Gráfico 14).

Tabla 12: Composición del gasto del Sector Administrativo por Sectoriales (USD millones y porcentajes)

SECTORIALES	Devengado 2010	Asignado 2011	Diferencia	% Variación
Administrativo	546.6	692.2	145.6	26.6%
Asuntos del Exterior	93.1	108.0	14.9	16.0%
Finanzas	139.0	151.4	12.4	8.9%
Jurisdiccional	299.0	311.5	12.5	4.2%
Legislativo	51.8	50.3	-1.5	-2.9%
Electoral	26.4	35.5	9.1	34.5%
Transparencia y Control Social	179.5	258.4	78.9	44.0%
TOTAL SECTOR ADMINISTRATIVO	1,335.4	1,607.3	271.9	20.4%

Fuente: Ministerio de Finanzas.

Gráfico 14: Composición del gasto del Sector Administrativo por Sectoriales (Porcentaje)

Fuente: Ministerio de Finanzas.

El Sector Defensa crece en un 5.5% (USD 166.8 millones) entre lo ejecutado en 2010 y lo asignado para 2011 (ver Tabla 13). Dentro de dicho Sector cambian las mismas prioridades fiscales ya que la participación del Sectorial Asuntos Internos aumenta en 4 puntos porcentua-

les para llegar al 47%, mientras que el Sectorial Defensa Nacional disminuye en la misma magnitud para alcanzar un 53% (ver Gráfico 15). Esto responde a un incremento del 13.4% (USD 175.0 millones) y una reducción del 0.5% (USD 8.3 millones), respectivamente.

Tabla 13: Composición del gasto del Sector Defensa por Sectoriales (USD millones y porcentajes)

SECTORIALES	Devengado 2010	Asignado 2011	Diferencia	% Variación
Defensa Nacional	1,707.8	1,699.5	-8.3	-0.5%
Asuntos Internos	1,306.5	1,481.5	175.0	13.4%
TOTAL SECTOR DEFENSA	3,014.2	3,181.0	166.8	5.5%

Fuente: Ministerio de Finanzas.

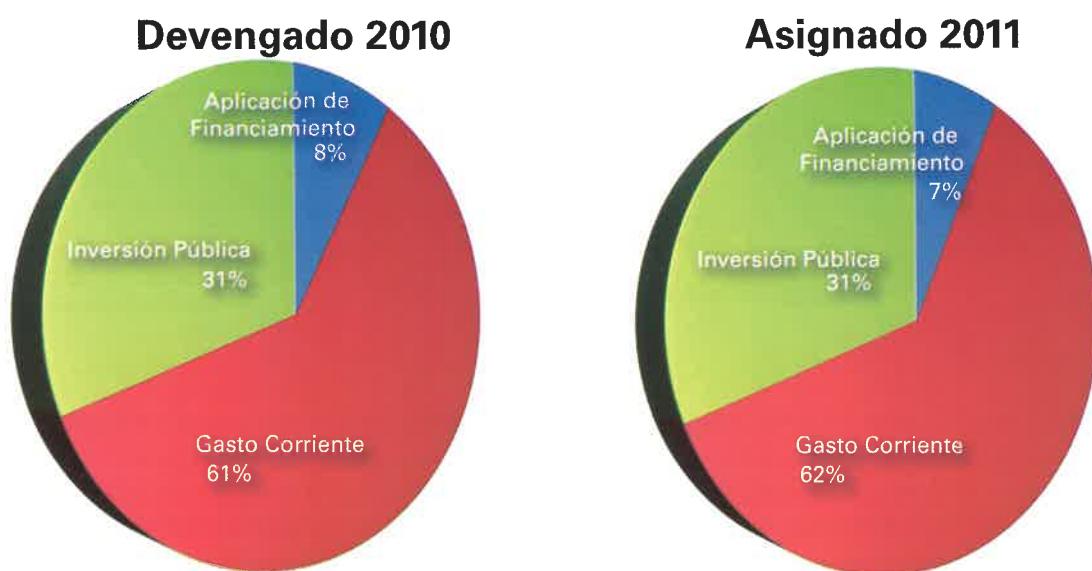
Gráfico 15: Composición del gasto del Sector Defensa por Sectoriales (Porcentaje)

Fuente: Ministerio de Finanzas.

El PGE destinará 6 de cada 10 dólares al Gasto Corriente durante 2011, luego que éste creció en 16.9% (USD 2,162.8 millones) respecto a lo ejecutado en 2010. Por otro lado, la participación de la Inversión Pública en el PGE se mantiene entre 2010 y 2011, en un 31%, acompañado de un crecimiento nominal del 15.2% (USD

971.1 millones) entre ambos años. Finalmente, la Aplicación de Financiamiento redujo su monto asignado en 2011 respecto a lo ejecutado en 2010 en un 2.4% (USD 39.6 millones), lo que significa la caída de su participación en 1 punto porcentual, siendo para 2011 del 7%. (Ver Gráfico 16 y Tabla 14).

Gráfico 16: PGE por naturaleza del gasto (Porcentaje)



Fuente: Ministerio de Finanzas.

Tabla 14: PGE por naturaleza del gasto (USD millones y porcentajes)

Naturaleza	Devengado 2010	Asignado 2011	Diferencia	% Variación
Aplicación de Financiamiento	1,648.2	1,608.6	-39.6	-2.4%
Gasto Corriente	12,803.2	14,966.0	2,162.8	16.9%
Inversión Pública	6,404.5	7,375.6	971.1	15.2%
TOTAL PGE	20,855.8	23,950.2	3,094.4	14.8%

Fuente: Ministerio de Finanzas.

3. El presupuesto 2011: asignaciones al Sector Social

Para el Sector Social se registra una asignación presupuestaria para 2011 de USD 6,415.4 millones, siendo un 15.7% (USD 872.6 millones) más de lo ejecutado durante 2010 (ver Tabla 15). El sectorial con mayor crecimiento es Trabajo con un 26.7% (USD 15.7 millones) más de su monto ejecutado durante 2010. A éste le sigue el Sectorial Salud con un 22.7% (USD 261.4 millones) adicionales en el mismo periodo, el Sectorial Educación con un 19.4% (USD 591.1 millones) y el Sectorial Bienestar Social con un 6.9% (USD 73.8 millones). El único sectorial que presenta una disminución en su asignación para 2011, frente a lo ejecutado en 2010, es Desarrollo Urbano y Vivienda que tendrá a su disposición USD 144.3 millones frente a los USD 213.7 millones de 2010 (-32.5%).

La inversión en el Sector Social representará el 10.3% del PIB, es decir, que de cada 10 dólares que se pro-

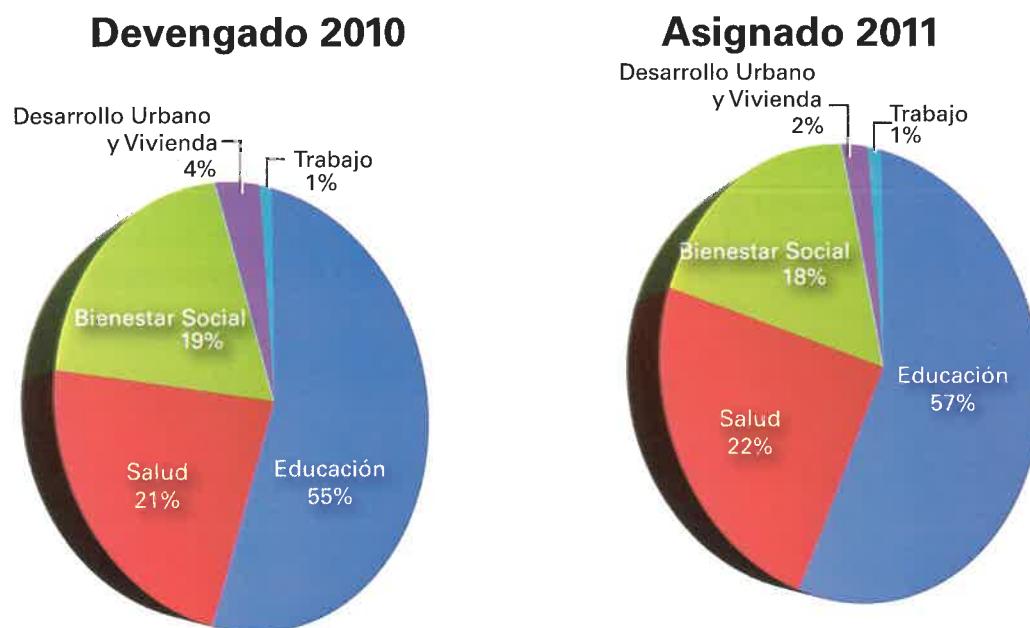
ducen en el país, 1 se destina a la Inversión Social. Sin embargo, la distribución dentro de dicho sector no es similar para cada uno de los sectoriales ya que mientras que el presupuesto en Educación representará un 5.9% del PIB, Trabajo y Desarrollo Urbano y Vivienda representan un 0.1% y un 0.2% respectivamente. Por su parte, Salud y Bienestar Social participan del 2.3% y del 1.8% del PIB, respectivamente. La Constitución de 2008 reconoce en sus disposiciones transitorias décimo octava y vigésimo segunda que existirán incrementos presupuestarios anuales del 0.5% del PIB destinados a Educación y Salud hasta alcanzar un peso relativo del 6% y del 4% del PIB, respectivamente. En la Tabla 15 se observa que Educación se encuentra próximo a cumplir con el mandato constitucional, mientras que es necesario incrementar los esfuerzos fiscales para Salud.

Tabla 15: Composición del gasto del Sector Social por Sectoriales (USD millones y porcentajes)

SECTORIALES	Devengado 2010	Asignado 2011	Diferencia	% Variación	% PIB 2011
Educación	3,049.0	3,640.1	591.1	19.4%	5.9%
Salud	1,153.3	1,414.7	261.4	22.7%	2.3%
Bienestar Social	1,067.9	1,141.7	73.8	6.9%	1.8%
Desarrollo Urbano y Vivienda	213.7	144.3	-69.4	-32.5%	0.2%
Trabajo	58.9	74.6	15.7	26.7%	0.1%
TOTAL SECTOR SOCIAL	5,542.8	6,415.4	872.6	15.7%	10.3%

Fuente: Ministerio de Finanzas.

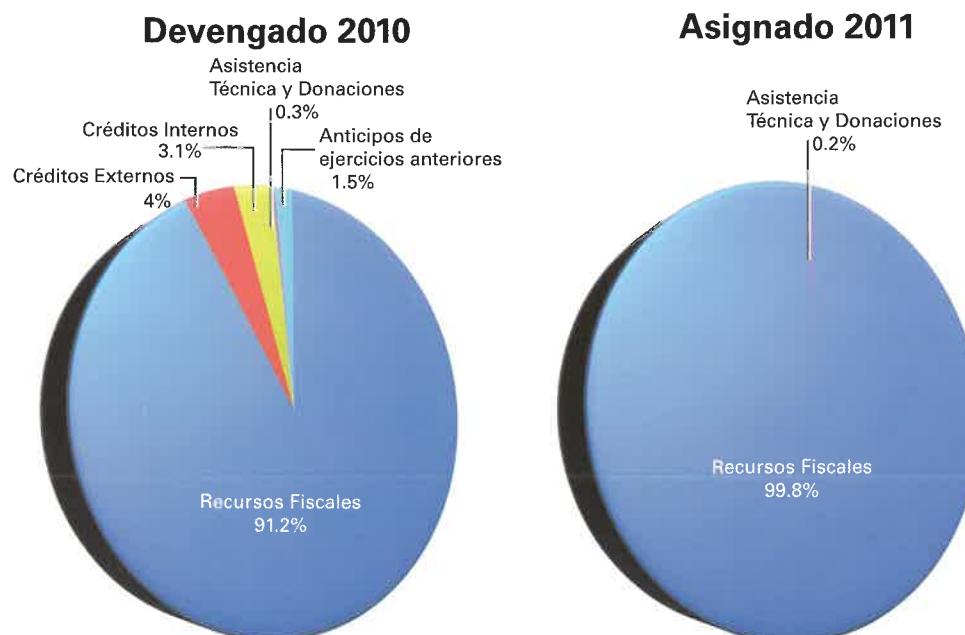


Gráfico 17: Composición del gasto del Sector Social por Sectoriales (Porcentajes)

Fuente: Ministerio de Finanzas.

En cuanto a la distribución presupuestaria al interior del Sector Social, el Sectorial Educación aumenta su participación relativa dentro del Sector Social en 2 puntos porcentuales alcanzando un 57% (ver Gráfico 18). Adicionalmente, el sectorial Salud incrementa su prioridad fiscal entre 2010 y 2011 en un punto porcentual, para

alcanzar el 22%. Por otra parte, los Sectoriales Bienestar Social y Desarrollo Urbano y Vivienda disminuyen su participación relativa al pasar de un 19% en 2010 a un 18% en 2011, y de un 4% en 2010 a un 2% en 2011, respectivamente. El Sectorial Trabajo mantiene la misma participación del 1% para 2011.

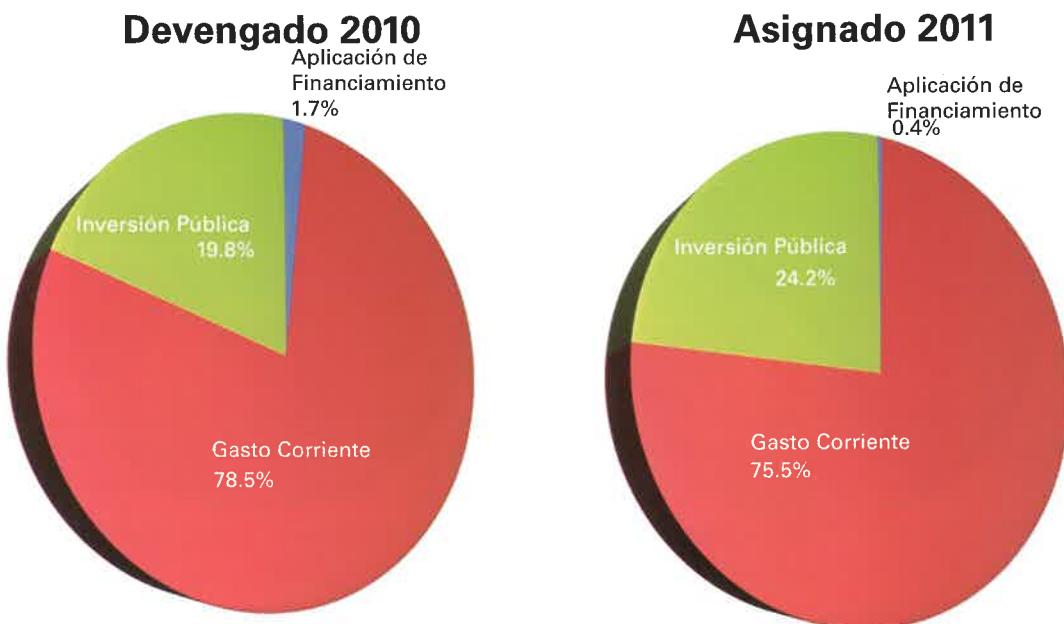
Gráfico 18: Fuentes de financiamiento del Sector Social (USD millones y porcentajes)

Fuente: Ministerio de Finanzas.

Para financiar al Sector Social en 2011 se prevé utilizar, casi exclusivamente, recursos fiscales en un 99.8% aunque este mismo rubro financió en un 91.2% durante 2010, existiendo un incremento de USD 1,352.0 millones (ver Gráfico 19). Este aumento en la participación de los recursos fiscales en el total del monto que finan-

cia al Sector Social responde a que en la pro forma no se incluyó ningún tipo de financiamiento por créditos, tanto externos como internos. Así, el 0.2% restante que financiará al Sector Social corresponde a Asistencia Técnica y Donaciones.

Gráfico 19: Composición de la inversión social por naturaleza (Porcentajes)



Fuente: Ministerio de Finanzas.

Los recursos asignados al Sector Social están destinados principalmente al Gasto Corriente, que ha disminuido su participación en el gasto de un 78.5% en 2010 a un 75.5% en 2011, aunque la asignación sea mayor en un 11.2% (USD 488.4 millones). La Inversión Pública tendrá en 2011 una mayor participación en el total del

gasto, incrementándose en casi 5 puntos porcentuales para alcanzar un 24.2%, es decir, existe un aumento en la prioridad de la inversión, traducido en una mayor asignación presupuestaria para 2011 de USD 455.7 millones, que representan un crecimiento del 41.6% (ver Gráfico 20 y Tabla 16).

Tabla 16: Composición de la inversión social por naturaleza (USD millones y porcentajes)

Naturaleza	Devengado 2010	Asignado 2011	Diferencia	% Variación
Aplicación de Financiamiento	94.6	23.1	-71.5	-75.6%
Gasto Corriente	4,352.1	4,840.5	488.4	11.2%
Inversión Pública	1,096.1	1,551.8	455.7	41.6%
TOTAL SECTOR SOCIAL	5,542.8	6,415.4	872.6	15.7%

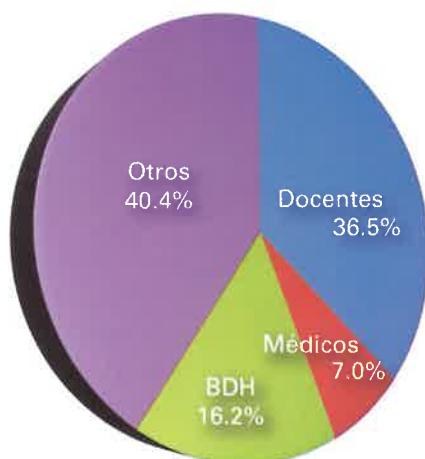
Fuente: Ministerio de Finanzas.

Pese a que el Gasto Corriente represente 3 de cada 4 dólares gastados en el Sector Social, se debe afirmar que el 43% del Gasto Corriente en 2010 y el 40.3% en 2011 están destinados al pago de docentes y médicos que forman una parte fundamental de la Inversión Pública ya que cumplen con las funciones de oferta directa de los servicios, garantizan la inversión en el

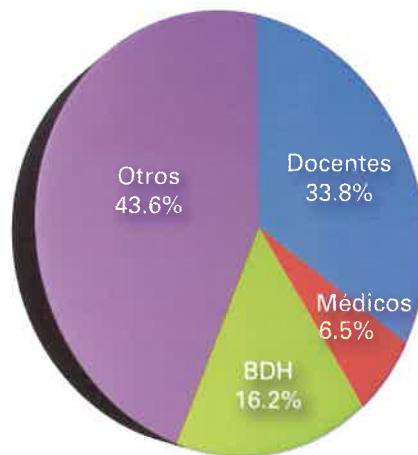
sector y promueven condiciones de acceso y calidad. Adicionalmente, el 16.2% del Gasto Corriente está explicado por las transferencias hacia los beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano (BDH), que es una de las principales estrategias gubernamentales para la reducción de la pobreza (ver Gráfico 20).

Gráfico 20: Composición del gasto corriente (USD millones y porcentajes)

Devengado 2010



Asignado 2011

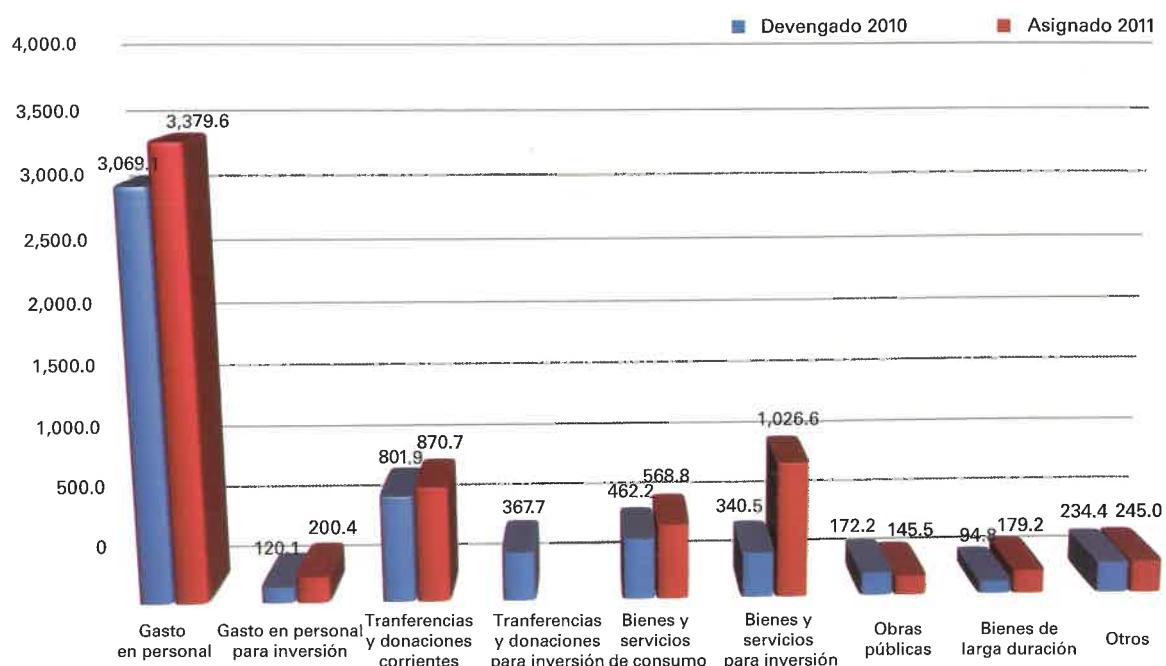


Fuente: Ministerio de Finanzas. Cifras sujetas a revisión.

Con base en lo anterior, es previsible que el grupo de gasto con mayor participación en el presupuesto total del Sector Social sea Gasto en Personal (ver Gráfico 21). Allí es donde se registran los salarios a médicos y docentes, explicados anteriormente. El segundo rubro con mayor importancia es Transferencias y Donaciones Corrientes, grupo de gasto donde se registra el BDH. Para 2011 se prevé un incremento significativo de USD

686.1 millones en el grupo de gasto Bienes y Servicios para Inversión de la que se realizó durante 2010, alcanzando un total de USD 1,026.6 millones. Como se puede apreciar, este incremento responde también a que en dicho grupo de gasto se están registrando valores que durante 2010 se incluyeron en Transferencias y Donaciones para inversión, por lo que este grupo no tiene asignación en 2011.



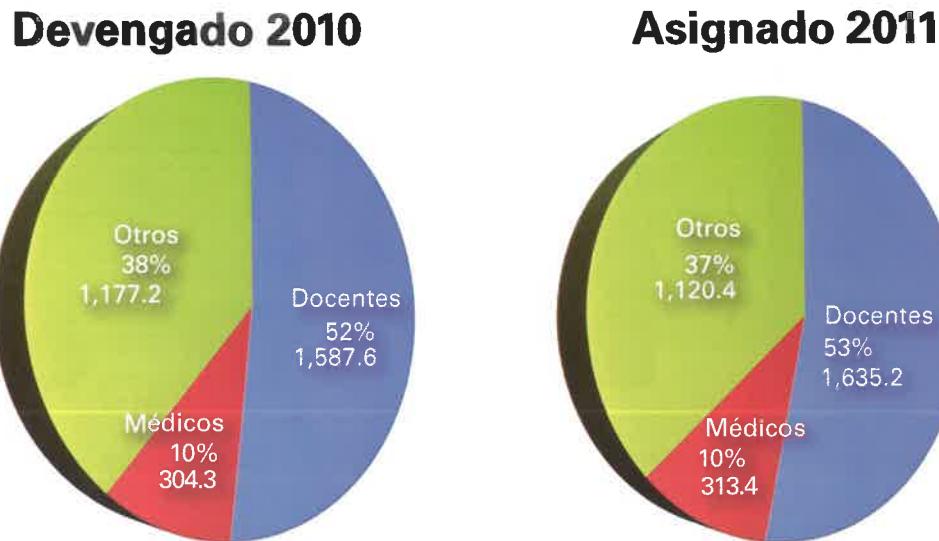
Gráfico 21: Inversión social por grupo de gasto (USD millones)

Fuente: Ministerio de Finanzas.

Nota: la categoría Otros incluye: Amortización de la deuda pública, gastos en personal para inversión, gastos financieros, inversiones financieras, otros gastos corrientes, otros gastos de inversión y previsiones para reasignaciones.

Centrándose en el grupo Gasto en Personal, para 2010 el 52% (USD 1,587.6 millones) de dicho rubro se destinó a remuneraciones de docentes mientras que el 10% (USD 304.3 millones) fue para médicos. De manera conjunta representaron el 62% de todo el grupo de gasto. Para 2011 no es diferente la tendencia ya que los

docentes representarán el 53% (USD 1,635.2 millones) del total de remuneraciones del Sector Social, mientras que los médicos aportarán con un igual 10% (USD 313.4 millones), es decir, los prestadores de servicios educativos y de salud representarán el 63% del total de las remuneraciones (ver Gráfico 22).

Gráfico 22: Composición del Gasto en Personal (USD millones y porcentajes)

Fuente: Ministerio de Finanzas. Cifras sujetas a revisión.

El personal docente y el personal médico representó el 84.6% del total del personal en Educación y Salud durante 2010, siendo que para 2011 se prevé un incremento en su representación para alcanzar un 85.0%.

En cuanto a su participación en las remuneraciones, los médicos y docentes representaron en 2010 el 63.3% del gasto y se ha proyectado que participen del 59.2% durante 2011 (ver Tabla 17).

Tabla 17: Número de docentes y médicos (Personas)

DETALLE	Personal (número)		Gasto Total 2010	Gasto Previsto 2011
	2010	2011		
Docentes	236,488	241,218	1,587.6	1,635.2
Médicos y odontólogos	27,406	27,954	304.3	313.4
Total docentes y médicos	263,894	269,172	1,891.9	1,948.7
Total personal Educación y Salud	312,080	316,761	2,989.4	3,294.0
Docentes y médicos respecto al total	84.6%	85.0%	63.3%	59.2%

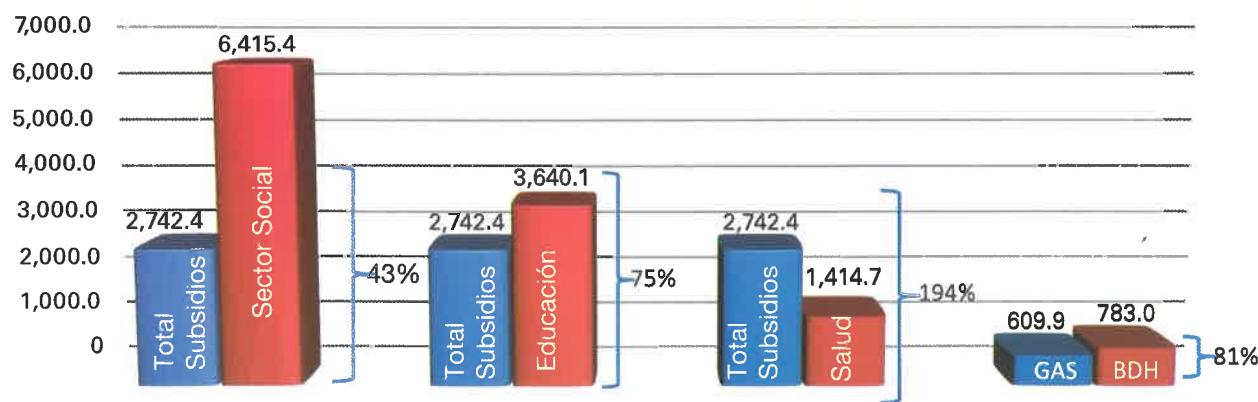
Fuente: Ministerio de Finanzas. Cifras sujetas a revisión.

Nota: En el número de docentes se incluyen docentes universitarios.

Por otra parte, los subsidios son gastos que asume el Estado ecuatoriano para que el precio que paga el consumidor sea menor del que debería pagar en un mercado sin regulaciones. Principalmente, en Ecuador existen subsidios a los combustibles, al gas licuado de petróleo (uso doméstico) y a la electricidad. En otras palabras, el Estado cubre la brecha entre el precio de mercado del bien o servicio y el precio fijado por este. Para 2011 se prevé que el costo total de los subsidios

mencionados anteriormente ascenderá a USD 2,742.4 millones (ver Gráfico 24). El gasto total en subsidios representa el 43% del presupuesto asignado al Sector Social y el 75% del asignado para Educación. Sin embargo, dicho monto destinado a subsidios es mayor al monto que se destinará a Salud. Adicionalmente, el exclusivo peso del subsidio al gas representa el 81% del monto asignado para financiar el BDH.

Gráfico 23: Inversión Social respecto a los subsidios estatales (USD millones y porcentajes)



Fuente: Ministerio de Finanzas.

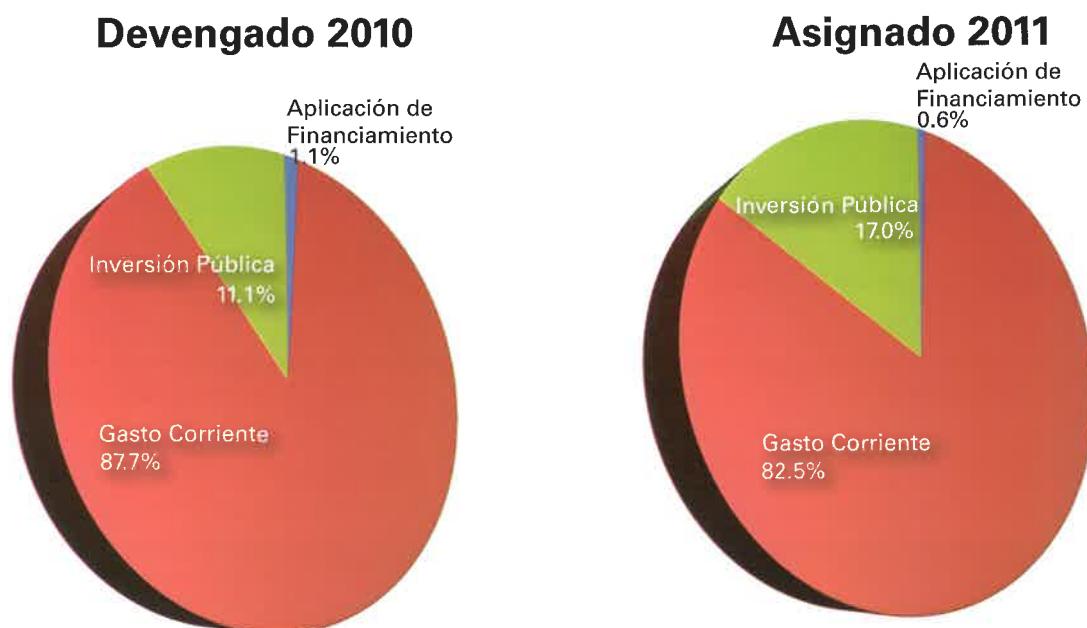
Nota: Dentro de los subsidios se incluye: diesel y gasolinas, gas y electricidad. Cifras provisionales sujetas a revisión.

3.1 Sectorial Educación

Al Sectorial Educación se han asignado USD 3,640.1 millones para 2011, siendo un 19.4% (USD 591.1 millones) más que lo ejecutado durante 2010. Frente a esto es importante resaltar el incremento en la participación de la Inversión Pública entre ambos años, ya que en 2010 fue de 11.1% (USD 338.6 millones) y para 2011 será de un 17.0% (USD 617.4 millones), lo que repre-

senta un incremento del 82.3% (USD 278.8 millones). Pese a que el Gasto Corriente ha disminuido su participación en el total en 5 puntos porcentuales, su asignación es superior para 2011 en USD 327.0 millones (+12.2%), alcanzando un total de USD 3,002.4 millones (ver Tabla 18 y Gráfico 24).

Gráfico 24: Inversión en Educación por naturaleza (Porcentajes)



Fuente: Ministerio de Finanzas.

Tabla 18: Inversión en Educación por naturaleza (USD millones y porcentajes)

Naturaleza	Devengado 2010	Asignado 2011	Diferencia	% Variación
Aplicación de Financiamiento	35.0	20.3	-14.7	-42.0%
Gasto Corriente	2,675.4	3,002.4	327.0	12.2%
Inversión Pública	338.6	617.4	278.8	82.3%
TOTAL EDUCACIÓN	3,049.0	3,640.1	591.1	19.4%

Fuente: Ministerio de Finanzas.

Como se señaló anteriormente, la ejecución presupuestaria por grupo de gasto permite apreciar que el Gasto en Personal obtiene la mayor participación respecto al total con el 76%. En este grupo se registran los sueldos, salarios, remuneraciones y compensaciones laborales, entre otros, del Sectorial Educación. Su asignación para 2011 es mayor en USD 271.1 millones, con relación a 2010.

Las Transferencias y Donaciones para Inversión presentan una reducción total de su asignación para 2011. Por su parte, los Bienes y Servicios de Consumo, que corresponden a servicios educativos para la educación básica y bachillerato, servicios docentes, administración de la Dirección Nacional de Servicios Educativos (DINSE) y actividades de educación técnica, aumentan en 44.5% (USD 97.6 millones), por incrementos en los

recursos destinados a educación básica y bachillerato, y a las actividades relacionadas con la DINSE.

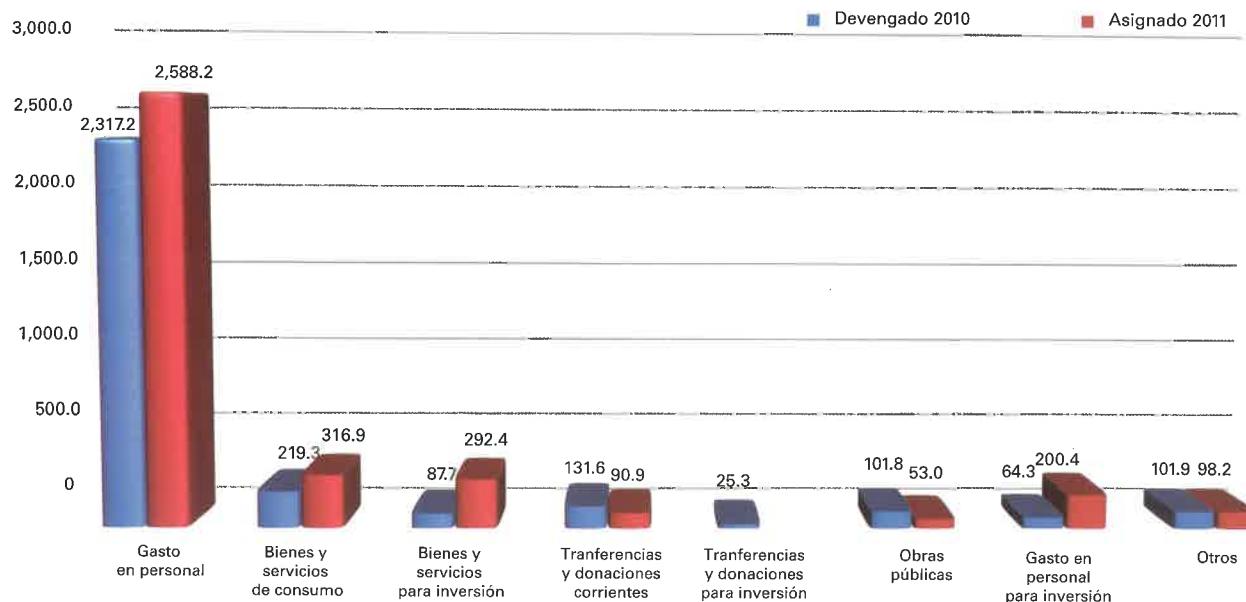
El gasto en Obras Públicas, que es el gasto en infraestructura educativa, construcciones y mantenimiento de la misma, presenta una reducción de 47.9% (USD 48.8 millones) debido al decremento en la asignación para la construcción de infraestructura nueva y mejoramiento de la existente.

Los Bienes y Servicios para Inversión, compuestos por los recursos destinados a servicios de educación inicial, provisión de materiales didácticos para educación preprimaria y primaria y actividades de integración social y valores, se incrementan en 233.5% (USD 204.7 millones), como producto del cambio en la modalidad

de contratación de servicios para el Programa de Alimentación Escolar-PAE, la construcción de infraestructura para la universalización de la educación básica y un proyecto de publicaciones científicas.

Las Transferencias y Donaciones Corrientes, que engloban a la administración y a los servicios administrativos del sectorial, disminuyen su asignación en un 31.0% (USD 40.8 millones) debido a que ya no se asignan recursos a la administración del IX Centro Activo de Petroproducción en Lago Agrio. El gasto en personal para inversión se incrementa en 211.5% (USD 136.1 millones) debido a un incremento en personal destinado al fortalecimiento de la capacidad docente y recurso humano.

Gráfico 25: Inversión en Educación por grupo de gasto (USD millones)



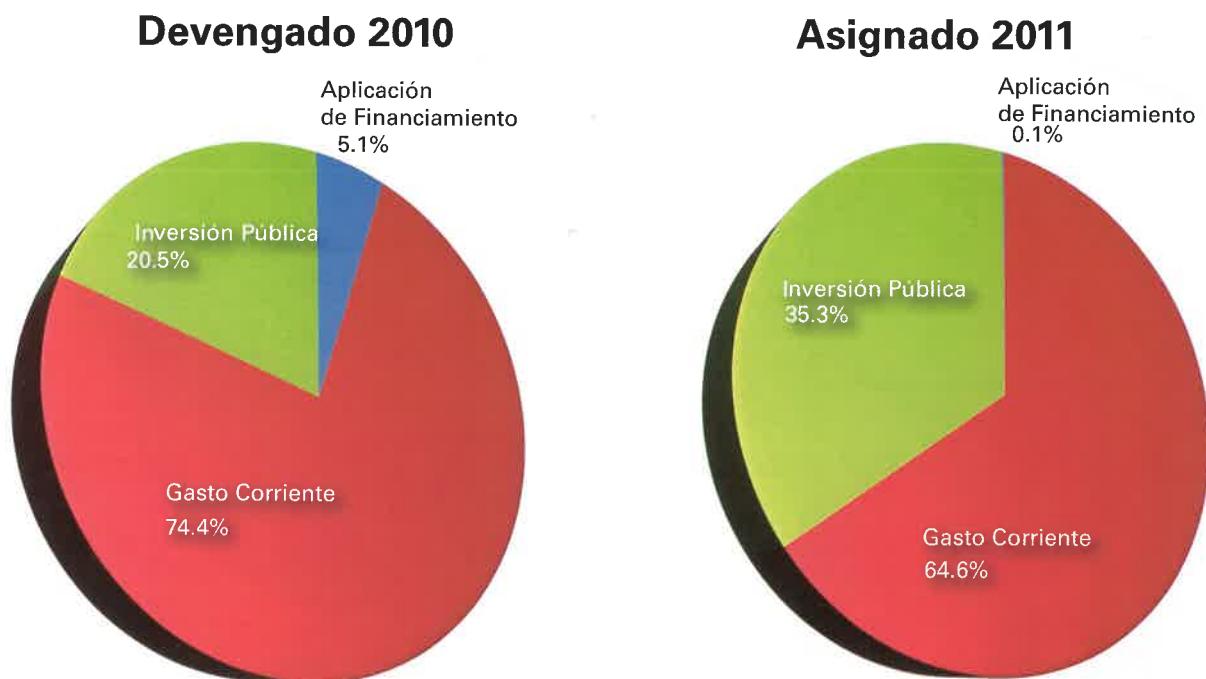
Fuente: Ministerio de Finanzas.

Nota: la categoría Otros incluye: Amortización de la deuda pública, Bienes de larga duración, Gastos financieros, Inversiones financieras, Otros gastos corrientes, Otros gastos de inversión y Previsiones para reasignación.

3.2 Sectorial Salud

Al Sectorial Salud se asignaron USD 1,414.7 millones para 2011 mientras que durante 2010 se ejecutaron un total de USD 1,153.3 millones, que significó un incremento del 22.7% (USD 261.4 millones). El Gasto Corriente disminuyó significativamente su participación en el presupuesto al pasar de un 74.4% en 2010 a un 64.6%, aunque existió un incremento del 6.5%

(USD 55.9 millones) en la asignación de recursos entre ambos años. Por otro lado, la Inversión Pública se incrementa para 2011 en 110.9% (USD 262.3 millones), respecto a lo ejecutado durante 2010, debido a que se pretende equipar los hospitales y áreas de salud con mejor tecnología y con equipos más modernos (ver Gráfico 26 y Tabla 19).

Gráfico 26: Inversión en Salud por naturaleza (Porcentajes)

Fuente: Ministerio de Finanzas.

Tabla 19: Inversión en Salud por naturaleza (USD millones y porcentajes)

Naturaleza	Devengado 2010	Asignado 2011	Diferencia	% Variación
Aplicación de Financiamiento	58.3	1.5	-56.8	-97.5%
Gasto Corriente	858.4	914.3	55.9	6.5%
Inversión Pública	236.6	498.9	262.3	110.9%
TOTAL SALUD	1,153.3	1,414.7	261.4	22.7%

Fuente: Ministerio de Finanzas.

En cuanto a los otros grupos de gasto (ver Gráfico 27), y por su naturaleza de prestador de servicios, el Sectorial Salud destina la mayor parte de sus recursos hacia el grupo Gastos en Personal que, para 2011, cuenta con un monto de USD 705.8 millones (49.9% del total de los gastos del sectorial), registrando un decremento de USD 33.5 millones con relación a 2010.

La asignación para el grupo Bienes y Servicios de Consumo, que incluye el equipamiento de farmacias, laboratorios, rayos X, lavanderías, transporte y otros, así como el acceso a medicamentos gratuitos en la red del Ministerio de Salud Pública, representa el 13.6% del total de los gastos del sectorial, con un crecimiento de USD 17.6 millones.

Los Bienes y Servicios para Inversión, que corresponden a la adquisición de insumos y equipamiento para la red de frío de los hospitales, administración de la alimentación y nutrición (SIAN), prestación de servicios de salud en hospitales y provisión de medicamentos genéricos, entre otros, tiene una asignación presupuestaria de USD 309.7 millones, registrando un aumento de USD 210.7 millones (212.7%) entre 2010 y 2011. Este significativo incremento responde, principalmente, a un presupuesto de USD 100.0 millones para el programa de extensión de la red de protección social y atención integral en salud, así como USD 52.0 millones para inmunizaciones y USD 27.2 millones para la fiebre amarilla.

Los Bienes de Larga Duración, que agrupan recursos destinados a la rehabilitación y equipamiento de hospitales e infraestructura física, entre otros, cuentan con una asignación para 2011 de USD 106.3 millones,

USD 79.0 millones más que en 2010, debido a los USD 86.3 millones que se destinarán a la administración, gestión, servicios y apoyo a los servicios de salud.

Gráfico 27:



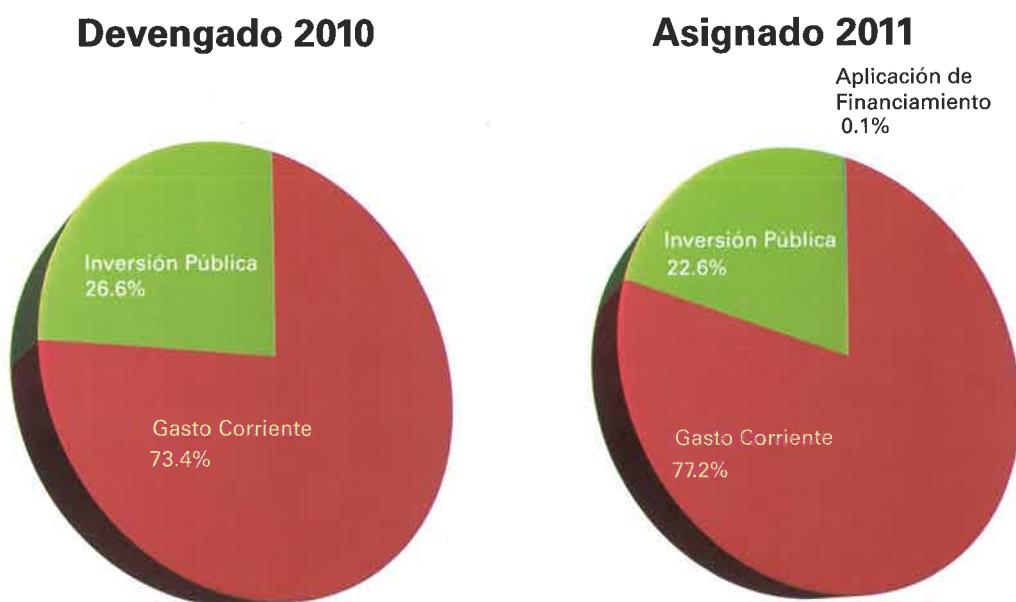
Fuente: Ministerio de Finanzas.

Nota: la categoría Otros incluye: Gastos en personal para inversión, Otros gastos corrientes, Otros gastos de inversión, Otros pasivos, Transferencias y donaciones corrientes, Transferencias y donaciones para inversión.

3.3 Sectorial Bienestar Social

Al Sectorial Bienestar Social se asignaron un total de USD 1,141.7 millones para 2011, registrando un crecimiento del 6.9% (USD 73.8 millones), frente a lo ejecutado durante 2010 (USD 1,067.9 millones). El Gasto Corriente aparece como el rubro con mayor peso en el gasto del sectorial. Esto se debe a que el BDH está considerado como Gasto Corriente y representa el 88.8% del total. Así, el Gasto Corriente incrementa su

participación en casi 4 puntos porcentuales pasando de un 73.4% (USD 783.6 millones) en 2010 a un 77.2% (USD 881.9 millones) en 2011. Justamente el mismo porcentaje incremental es aquel con el que la Inversión Pública disminuye su participación, ubicándose en un 26.6% (USD 258.5 millones) para 2011, acompañando a una disminución en términos relativos del 9.0% (USD 25.5 millones) (Ver Gráfico 28 y Tabla 20).

Gráfico 28: Inversión en Bienestar Social por naturaleza (Porcentajes)

Fuente: Ministerio de Finanzas.

Tabla 20: Inversión en Bienestar Social por naturaleza (USD millones y porcentajes)

Naturaleza	Devengado 2010	Asignado 2011	Diferencia	% Variación
Aplicación de Financiamiento	0.3	1.3	1.0	332.9%
Gasto Corriente	783.6	881.9	98.3	12.5%
Inversión Pública	284.0	258.5	-25.5	-9.0%
TOTAL BIENESTAR SOCIAL	1,067.9	1,141.7	73.8	6.9%

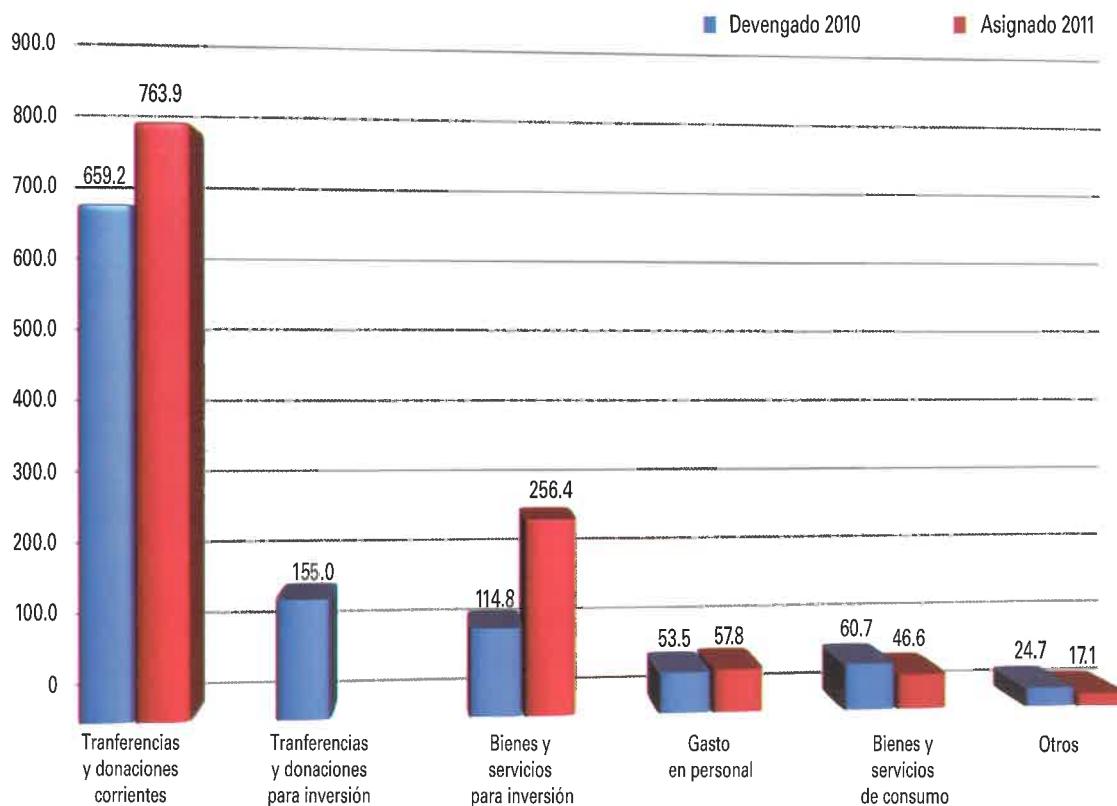
Fuente: Ministerio de Finanzas.

El Gráfico 30 muestra la distribución de la asignación presupuestaria por grupo de gasto. Las Transferencias y Donaciones Corrientes, que incluyen los casi todos los recursos del Bono de Desarrollo Humano (BDH), que constituye la principal herramienta del Gobierno Nacional para la lucha contra la pobreza, representan el 66.9% del total de recursos del sectorial, registrando un aumento de USD 104.7 millones frente a 2010, explicado principalmente por el incremento en el número de perceptores del BDH y en el monto transferido a cada beneficiario.

Las Transferencias y Donaciones para Inversión, donde se registraron los recursos destinados al Instituto de la Niñez y la Familia (INFA), las acciones de desarrollo rural territorial e infraestructura para servicios públicos comunitarios, muestran una nula asignación para 2011 ya que sus rubros se distribuyeron hacia otros grupos de gasto.

La asignación de Gasto en Personal alcanza los USD 57.8 millones, con un incremento de USD 4.3 millones (8.1%) respecto a 2010. Por otra parte, el grupo Bienes y Servicios de Consumo, que incluye recursos para el pago de servicios básicos, tiene una asignación de USD 46.6 millones, monto superior inferior en 23.2% a lo ejecutado durante 2010.

El grupo Bienes y Servicios para Inversión, compuesto por recursos para programas del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y del Programa de Protección Social (PPS), cuenta con una asignación de USD 256.4 millones, frente a los USD 114.8 millones ejecutados en 2010. Este significativo incremento de USD 141.5 millones radica en los USD 170.1 millones para Desarrollo Infantil.

Gráfico 29: Inversión en Bienestar Social por grupo de gasto (USD millones)

Fuente: Ministerio de Finanzas.

Nota: la categoría Otros incluye: Amortización de la deuda pública, Bienes de larga duración, Gasto en personal para inversión, Gastos financieros, Obras públicas, Otros gastos corrientes, Otros gastos de inversión, Otros pasivos.

3.4 Sectorial Desarrollo Urbano y Vivienda

Al Sectorial Desarrollo Urbano y Vivienda se asignaron para 2011 un total de USD 144.3 millones, siendo un 32.5% menor de lo ejecutado durante 2010 (USD 213.7 millones) debido a que se han destinado menos recursos al Programa Bono de la Vivienda. La distribución de la inversión en este sectorial por su naturaleza muestra que la Inversión Pública mantiene su prioridad ya que representa el 90.5% del total de recursos, aunque haya

disminuido su participación en 3.5 puntos porcentuales respecto a lo ejecutado durante 2010. Esto provoca un decremento del 35.0% (USD 70.2 millones) en su asignación. Por su parte, el Gasto Corriente incrementará su participación en un 3.8%, al incrementarse USD 1.5 millones su asignación, en 2011 respecto a lo ejecutado en 2010 (USD 12.3 millones), para alcanzar un 9.5% de participación en 2011 (Ver Gráfico 30 y Tabla 21).

Gráfico 30: Inversión en Desarrollo Urbano y Vivienda por naturaleza (Porcentajes)

Fuente: Ministerio de Finanzas.

Tabla 21: Inversión en Desarrollo Urbano y Vivienda por naturaleza (USD millones y porcentajes)

Naturaleza	Devengado 2010	Asignado 2011	Diferencia	% Variación
Aplicación de Financiamiento	0.6	0.0	-0.6	-100%
Gasto Corriente	12.3	13.7	1.5	11.9%
Inversión Pública	200.8	130.6	-70.2	-35.0%
TOTAL DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA	213.7	144.3	-69.4	-32.5%

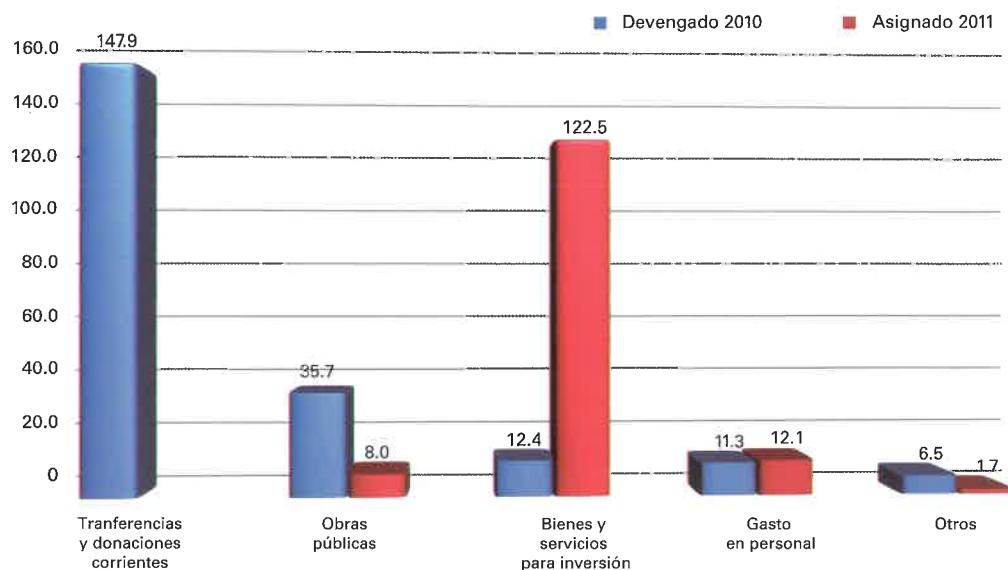
Fuente: Ministerio de Finanzas.

El gasto del sectorial asignado para 2011, tiende principalmente hacia Bienes y Servicios para Inversión, rubro que incluye al Programa Bono de la Vivienda. Su asignación es de USD 122.5 millones, significando un aumento del 889.7% frente a lo ejecutado en 2010, debido a que hasta el año 2010 este rubro se registraba en el grupo Transferencias y Donaciones para inversión, que ahora tiene una asignación nula. A su vez, este grupo de gasto

representa el 84.9% del total del sectorial (ver Gráfico 31).

El grupo de gasto Obras Públicas registra una asignación menor en un 77.6% (USD 27.7 millones) respecto a lo ejecutado durante 2010, alcanzando un monto total de USD 8.0 millones. En este rubro se registran los programas para el incremento en la cobertura de agua potable y saneamiento, y el Programa de Intervención Territorial Integral (PITI).

Gráfico 31: Inversión en Desarrollo Urbano y Vivienda por grupo de gasto (USD millones)



Fuente: Ministerio de Finanzas.

Nota: la categoría Otros incluye: Bienes de larga duración, Bienes y servicios de consumo, Gastos en personal para inversión, Otros gastos corrientes, Otros gastos de inversión.

3.5 Sectorial Trabajo

Al Sectorial Trabajo se asignaron USD 74.6 millones para 2011, que significa un incremento del 26.6% (USD 15.7 millones) frente a lo ejecutado durante 2010 (USD 58.9 millones). Esto llevó a que se incremente la participación de la Inversión Pública de un 61.3% (USD 36.1 millones) en 2010 a un 62.3% (USD 46.5 millones) en 2011, signifi-

cando un incremento de USD 10.4 millones (28.7%). En contraposición, el Gasto Corriente disminuyó ligeramente su participación llegando a un 37.7% para 2011, pese a que el monto asignado se incrementó en un 25.6% (USD 5.7 millones) (Ver Gráfico 32 y Tabla 22).

Gráfico 32: Inversión en Trabajo por naturaleza (Porcentajes)



Fuente: Ministerio de Finanzas.

Tabla 22: Inversión en Trabajo por naturaleza (USD millones y porcentajes)

Naturaleza	Devengado 2010	Asignado 2011	Diferencia	% Variación
Aplicación de Financiamiento	0.5	0.0	-0.4	-100%
Gasto Corriente	22.4	28.1	5.7	25.6%
Inversión Pública	36.1	46.5	10.4	28.7%
TOTAL TRABAJO	58.9	74.6	15.7	26.6%

Fuente: Ministerio de Finanzas.

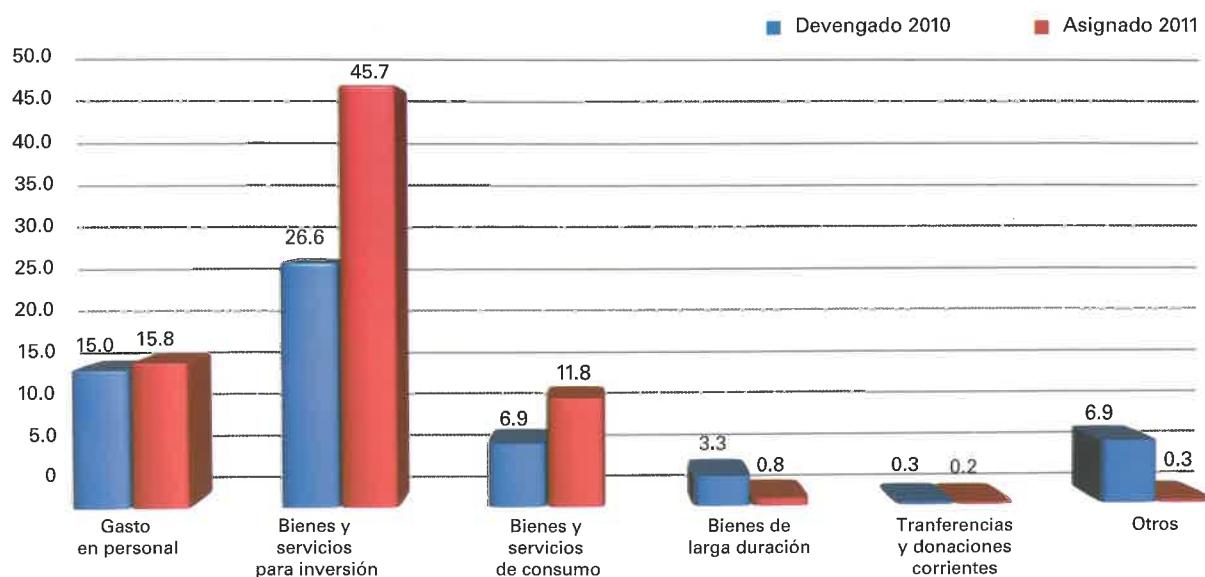
El grupo de gasto con mayor participación en la asignación del Sectorial Trabajo es Bienes y Servicios para Inversión, que participa en el presupuesto asignado con el 61.2%. Aquí se registran los gastos destinados a la prestación de servicios de los Centros de Capacitación Profesional, y parte de los recursos para los programas “Erradicación del trabajo infantil” y “Mi Primer Empleo”. Su asignación es de USD 45.7 millones, lo que significa un aumento de USD 19.1 millones (71.9%) respecto a 2010. Su incremento responde a una asignación de USD 40.0 millones para el mejoramiento del talento humano para el sector productivo.

El grupo Gasto en Personal, representa el 21.2% de la asignación sectorial, y alcanza los USD 15.8 millones. La mayor parte de los recursos se destinan a la administración de los programas de Formación y Capacita-

ción Profesional, a través del SECAP, y a las actividades de mediación laboral.

El grupo Bienes y Servicios de Consumo, que incluyen principalmente el pago de servicios básicos para el funcionamiento de las unidades ejecutoras del Sectorial Trabajo, cuenta con una asignación de USD 11.8 millones, siendo un 71.4% mayor a lo ejecutado durante 2010, principalmente por enfocarse hacia los programas de capacitación del Ministerio de Relaciones Laborales.

Sigue el grupo de gasto Bienes de Larga Duración, con una asignación de USD 0.8 millones, 75.4% menos que en 2010, donde se incluyen reducciones presupuestarias debido a que ya no se incluye el USD 1.0 millón para mediación laboral, principalmente.

Gráfico 33: Inversión en Trabajo por grupo de gasto (USD millones)

Fuente: Ministerio de Finanzas.

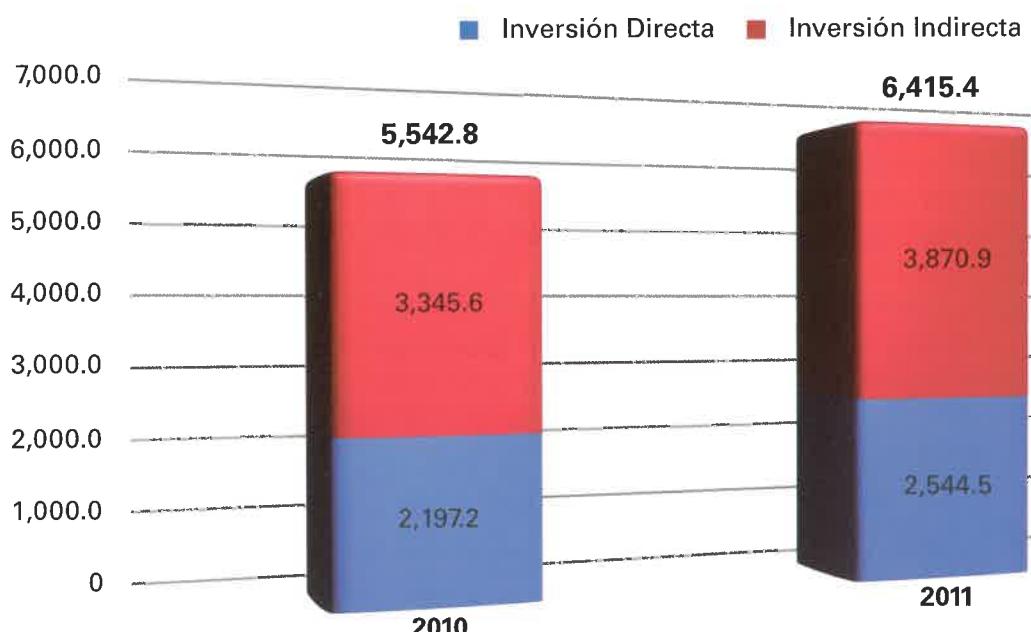
Nota: la categoría Otros incluye: Gastos en personal para inversión, Otros gastos corrientes, Otros gastos de inversión, Otros pasivos, Transferencias y donaciones corrientes, Transferencias y donaciones para inversión.

4. Inversión Social en Grupos Vulnerables

Dentro de la Inversión Social se puede identificar la cantidad de recursos directos e indirectos dirigidos hacia la infancia específicamente. Es de suma importancia reconocer aquello que se está invirtiendo en niñez y adolescencia debido a que el mayor retorno a la inversión ha sido estimado cuando se invierte en los más jóvenes. No solo existe inversión directa en infancia, es decir, a través de programas que, desde su concepto, tienen como población objetivo a la niñez y adolescencia, sino que existe inversión indirecta, siendo aquella que no está dirigida exclusivamente hacia la infancia sino que se destina a un rango más amplio de la sociedad pero que, por su objetivo, también benefician a personas menores de 18 años.

Adicionalmente, se debe señalar que aquellos rubros que se incluyen en este análisis como inversión directa son aquellos que son fácilmente identificables en el presupuesto debido a la carencia de un mecanismo formal de clasificación de la inversión hacia niñez y adolescencia, aspecto que necesita ser corregido. Con base en lo anterior, la inversión directa en infancia para 2010 fue de USD 2,197.2 millones, mientras que para 2011 se prevé que ésta sea de USD 2,544.5 millones, registrando un crecimiento del 15.8% (USD 347.3 millones). Adicionalmente, la inversión indirecta³ se estima que será de USD 3,870.9 millones para 2011, lo que representa un crecimiento del 15.8% (USD 525.3 millones) respecto a lo ejecutado durante 2010 (ver Gráfico 34).

Gráfico 34: Inversión identificable directa e indirecta en niñez y adolescencia en el Sector Social (USD millones)



Fuente: Ministerio de Finanzas / Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social.

Si se analiza la inversión directa en infancia por los sectoriales que componen al Sector Social se observa que Educación aporta con una mayor cantidad de recursos, tanto en 2010 (75.6%) como en 2011 (76.5%), debido a que se registra dentro de este rubro el salario a docentes, las obras de infraestructura educativa y los programas sociales que buscan la equidad en el acceso a la educación (Hilando el Desarrollo, Textos Escolares, Eliminación del aporte voluntario, Erradicación del analfabetismo, Educación para jóvenes y adultos y Universaliza-

zación de la Educación Inicial, entre otros), significando un crecimiento del 17.1% (USD 284.7 millones) entre lo ejecutado durante 2010 y lo asignado para 2011 (ver Tabla 23). El Sectorial Salud es el segundo sectorial que destina una mayor cantidad de recursos como inversión directa en infancia, asignándose para 2011 un total de USD 364.0 millones, donde se incluyen los salarios a médicos, maternidad gratuita, unidades móviles de salud escolar el Programa de Alimentación y Nutrición (SIAN), principalmente, y que significa un incremento

3 A la inversión indirecta se la entiende como el saldo entre la inversión directa y el presupuesto del Sector Social.

del 7.4% (USD 25.2 millones) respecto a lo ejecutado durante 2010. Su participación sobre el monto total de inversión directa en infancia alcanzará un 14.3% para 2011, mientras que en 2010 fue de un 15.4%.

Por otra parte, el Sectorial Bienestar Social aportó con el 8.9% de recursos para la inversión directa en infancia durante 2010 y lo hará con el 9.2% para 2011. Acompañando su incremento en la participación, en términos absolutos se registra un incremento del 20.4% (USD 39.8 millones) al pasar de USD 194.7 millones ejecutados durante 2010 a USD 234.5 millones asignados para 2011. Aquí se registran los recursos del Instituto

de la Niñez y la Familia (INFA), Desarrollo infantil, del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA), Infraestructura para niños y jóvenes y cuidado de niños y jóvenes en condición de riesgo, principalmente. De manera adicional, el Sectorial Trabajo casi no tiene participación en la asignación para inversión directa en infancia, debido a su decrecimiento del 85.2% (USD 2.4 millones) entre 2010 y 2011, debido a un recorte en el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil. Finalmente, cabe señalar que el sectorial Desarrollo Urbano y Vivienda no presenta programas atribuibles a inversión directa en infancia.

Tabla 23: Inversión Directa identificable en Infancia en el Sector Social por Sectorial (USD millones y porcentajes)

SECTORIAL	Devengado 2010		Asignado 2011		Diferencia	% Variación
	Monto (USD millones)	% Participación	Monto (USD millones)	% Participación		
Educación	1,660.8	75.6%	1,945.6	76.5%	284.7	17.1%
Salud	338.8	15.4%	364.0	14.3%	25.2	7.4%
Bienestar Social	194.7	8.9%	234.5	9.2%	39.8	20.4%
Trabajo	2.9	0.1%	0.4	0.0%	-2.4	-85.2%
TOTAL	2,197.2	100.0%	2,544.5	100.0%	347.3	15.8%

Fuente: Ministerio de Finanzas / Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social.

4.1 Programas Sociales Específicos⁴

Existen varios programas sociales específicos que son tratados dentro de cada sectorial, por ser fundamentales en la gestión gubernamental. El total de recursos asignados a dichos programas, para 2010, abarcó el 25.9% (USD 1,437.4 millones) del presupuesto del Sector Social, mientras que la asignación para 2011 prevé una participación del 23.4% (USD 1,503.6 millones). Aunque aparentemente su participación sea baja, la explicación radica en el alto peso que tienen los salarios de docentes y médicos en el presupuesto total del Sector Social. Existe una menor participación entre 2010 y 2011 aunque, en términos absolutos, existe un crecimiento del 4.6% (USD 66.2 millones).

El sectorial con mayor asignación presupuestaria a dichos programas sociales es Bienestar Social con un

66.7% (USD 1,002.4 millones) del total de recursos asignados para 2011, significando un crecimiento del 12.9% (USD 114.6 millones) respecto a 2010. A continuación se encuentra el Sectorial Educación, con una participación del 19.9% (USD 299.0 millones) para 2011, presentando una disminución del 9.3% (USD 30.8 millones) respecto a lo ejecutado durante 2010. Posteriormente se encuentra el Sectorial Desarrollo Urbano y Vivienda con una participación en el presupuesto del 3.9% (USD 58.3 millones), aunque presenta un decremento en su asignación de un 37.0% (USD 34.2 millones). Por su parte, el Sectorial Salud aporta con el 8.9% (USD 133.4 millones) de recursos para los programas seleccionados durante 2011, generando un incremento presupuestario del 13.7% (USD 16.1 millones) a lo ejecutado en 2010. Finalmente, el Sectorial

4 Los Programas Sociales Específicos seleccionados para el presente análisis corresponden, en su mayoría, a los programas que son analizados en la serie de boletines "Cómo va la Inversión Social," publicación conjunta entre el Ministerio de Finanzas, Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social y UNICEF.

Trabajo cuenta con una asignación para programas específicos de USD 10.5 millones, que representan el 0.7% del presupuesto del 2011, con un crecimiento

de 5.0% (USD 0.5 millones) respecto a lo ejecutado durante 2010 (ver Tabla 24).

Tabla 24: Inversión en programas sociales específicos del Sectorial Educación (USD millones y porcentajes)

PROGRAMAS SOCIALES ESPECÍFICOS POR SECTORIAL	2010	2011	Diferencia	% Variación
Educación	329.8	299.0	-30.8	-9.3%
Salud	117.3	133.4	16.1	13.7%
Bienestar Social	887.8	1,002.4	114.6	12.9%
Desarrollo Urbano y Vivienda	92.5	58.3	-34.2	-37.0%
Trabajo	10.0	10.5	0.5	5.0%
TOTAL PROGRAMAS	1,437.4	1,503.6	66.2	4.6%
TOTAL SECTOR SOCIAL	5,542.8	6,415.4	872.6	15.7%
PARTICIPACIÓN PROGRAMAS EN EL SECTOR	25.9%	23.4%	7.6%	

Fuente: Ministerio de Finanzas / Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social.

Dentro del Sectorial Educación, el total de los recursos asignados en 2011 a los programas específicos representa el 8.2% (USD 299.0 millones) del total del presupuesto sectorial, tomando en cuenta que el 44.9% del mismo es asumido por el pago a docentes. Los programas más representativos son Infraestructura Educativa, que presenta un decrecimiento del 62.8% (USD 121.3 millones) respecto a lo ejecutado durante 2010, Eliminación del Aporte Voluntario con un crecimiento

del 87.5% (USD 37.1 millones), y el Programa de Alimentación Escolar (PAE), que tiene una asignación de USD 67.5 millones para 2011 (ver Tabla 25). Adicionalmente, se encuentran los programas Textos Escolares Gratuitos (USD 16.9 millones), Hilando el Desarrollo (USD 1.7 millones), Educación básica para jóvenes y adultos (USD 2.2 millones), Erradicación del analfabetismo (USD 37.6 millones) y Educación Inicial (USD 21.9 millones).

Tabla 25: Inversión en programas sociales específicos del Sectorial Educación (USD millones y porcentajes)

PROGRAMAS ESPECÍFICOS SECTORIAL EDUCACIÓN	2010	2011	Diferencia	% Variación
Educación Básica para jóvenes y adultos	0.0	2.2	2.2	N.A
Educación Inicial	13.6	21.9	8.3	61.0%
Eliminación del Aporte Voluntario	42.4	79.5	37.1	87.5%
Erradicación del Analfabetismo	3.7	37.6	33.9	916.2%
Hilando el Desarrollo	17.6	1.7	-15.9	-90.3%
Infraestructura Educativa	193.0	71.7	-121.3	-62.8%
Programa de Alimentación Escolar	45.2	67.5	22.3	49.3%
Textos escolares gratuitos	14.3	16.9	2.6	18.2%
TOTAL PROGRAMAS	329.8	299.0	-30.8	-9.3%
TOTAL SECTORIAL	3,049.0	3,640.1	591.1	19.4%
PARTICIPACIÓN PROGRAMAS EN SECTORIAL	10.8%	8.2%		

Fuente: Ministerio de Finanzas / Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social.

La inversión en los programas específicos seleccionados del Sectorial Salud alcanza un total de USD 133.4 millones en 2011, que representa el 9.4% del presupuesto total de dicho sectorial. Esto se debe a que el salario de médicos participa del 22.2% de la asignación total. Dentro de estos programas se encuentra el Programa Ampliado de Inmunizaciones con una asignación de USD 52.0 millones y el Programa de Extensión de la Protección Social en Salud con un monto de

USD 27.2 millones, siendo ambos los más representativos presupuestariamente (ver Tabla 26). Adicionalmente se encuentran los programas Control de enfermedades (USD 17.3 millones), Alimentación y Nutrición (SIAN) (USD 15.9 millones), Maternidad Gratuita (USD 7.5 millones), Prevención, control y tratamiento del VIH/SIDA/ITS (USD 12.1 millones), y Atención integral por ciclos de vida (USD 1.4 millones).

Tabla 26: Inversión en programas sociales específicos del Sectorial Salud
(USD millones y porcentajes)

PROGRAMAS ESPECÍFICOS SECTORIAL SALUD	2010	2011	Diferencia	% Variación
Alimentación y Nutrición (SIAN)	12.3	15.9	3.6	29.3%
Programa de Maternidad Gratuita	19.9	7.5	-12.4	-62.3%
Atención Integral por ciclos de vida	0.4	1.4	1.0	250.0%
Control de enfermedades	11.7	17.3	5.6	47.9%
Extensión protección social en salud	19.4	27.2	7.8	40.2%
Programa ampliado de inmunizaciones	51.2	52.0	0.8	1.6%
Prevención, control y tratamiento del VIH/SIDA/ITS	2.4	12.1	9.7	404.2%
TOTAL PROGRAMAS	117.3	133.4	16.1	13.7%
TOTAL SECTORIAL	1,153.3	1,414.7	261.4	22.7%
PARTICIPACIÓN PROGRAMAS EN SECTORIAL	10.2%	9.4%		

Fuente: Ministerio de Finanzas / Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social.

Al Sectorial Bienestar Social se han asignado para 2011 un total de USD 1,002.4 millones, de los cuales el 78.1% (USD 783.0 millones) corresponde al Bono de Desarrollo Humano (ver Tabla 27). Adicionalmente, se encuentra el Programa de Desarrollo Infantil que participa del 17.0% del total de recursos asignados a los

programas seleccionados. Finalmente, se incluyen los programas Protección social a niños, niñas y adolescentes (USD 4.6 millones), Red de Protección Social (USD 27.9 millones) y Aliméntate Ecuador (USD 16.8 millones).

Tabla 27: Inversión en programas sociales específicos del Sectorial Bienestar Social
(USD millones y porcentajes)

PROGRAMAS ESPECÍFICOS SECTORIAL BIENESTAR SOCIAL	2010	2011	Diferencia	% Variación
Desarrollo Infantil	136.9	170.1	33.2	24.3%
Protección Social a niños, niñas y adolescentes	7.2	4.6	-2.6	-36.1%
Programa Aliméntate Ecuador	22.2	16.8	-5.4	-24.3%
Red de Protección Social	18.2	27.9	9.7	53.3%
Bono de Desarrollo Humano (BDH)	703.3	783.0	79.7	11.3%
TOTAL PROGRAMAS	887.8	1,002.4	114.6	12.9%
TOTAL SECTORIAL	1,067.9	1,141.7	73.8	6.9%
PARTICIPACIÓN PROGRAMAS EN SECTORIAL	83.1%	87.8%		

Fuente: Ministerio de Finanzas / Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social.

El Sectorial Desarrollo Urbano y Vivienda tiene una asignación presupuestaria para los programas específicos durante 2011 de USD 58.3 millones, que son USD 34.2 millones inferiores a lo que se ejecutó durante 2010. Del total asignado, el 73.8% corresponde al Bono de la Vivienda, que registra un decrecimiento en su presu-

puesto del 51.1% (USD 45.0 millones). Adicionalmente, se encuentra el Programa Agua Potable y Saneamiento Rural (Socio Agua y Saneamiento) con una asignación de USD 13.9 millones, y el programa Bono de Titulación con un presupuesto para 2011 de USD 1.4 millones (ver Tabla 28).

Tabla 28: Inversión en programas sociales específicos del Sectorial Desarrollo Urbano y Vivienda (USD millones y porcentajes)

PROGRAMAS ESPECÍFICOS SECTORIAL DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA	2010	2011	Diferencia	% Variación
Programa Bono de la Vivienda	88.0	43.0	-45.0	-51.1%
Bono de Titulación	0.8	1.4	0.6	75.0%
Agua Potable y Saneamiento Rural	3.7	13.9	10.2	275.7%
TOTAL PROGRAMAS	92.5	58.3	-34.2	-37.0%
TOTAL SECTORIAL	213.7	144.3	-69.4	-32.5%
PARTICIPACIÓN PROGRAMAS EN SECTORIAL	43.3%	40.4%		

Fuente: Ministerio de Finanzas / Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social.

Los programas específicos del Sectorial Trabajo representan el 14.1% (USD 10.5 millones) de la asignación para todo el sectorial durante 2011. El programa más representativo es Mediación Laboral, que consiste en la auditoría de lugares de trabajo para conocer si se están cumpliendo con todas las normas laborales. Su presupuesto asignado es de USD 6.6 millones

(ver Tabla 29). Adicionalmente, se han incluido los programas Erradicación del Trabajo Infantil (USD 0.4 millones), que presenta un decrecimiento presupuestario del 86.2% (USD 2.5 millones), y Mi Primer Empleo que creció, entre lo ejecutado 2010 y lo asignado 2011, en 1,650.0% (USD 3.3 millones).

Tabla 29: Inversión en programas sociales específicos del Sectorial Trabajo (USD millones y porcentajes)

PROGRAMAS ESPECÍFICOS SECTORIAL TRABAJO	2010	2011	Diferencia	% Variación
Erradicación del Trabajo Infantil	2.9	0.4	-2.5	-86.2%
Mi Primer Empleo	0.2	3.5	3.3	1650.0%
Mediación Laboral	6.9	6.6	-0.3	-4.3%
TOTAL PROGRAMAS	10.0	10.5	0.5	5.0%
TOTAL SECTORIAL	58.9	74.6	15.7	26.7%
PARTICIPACIÓN PROGRAMAS EN SECTORIAL	17.0%	14.1%		

Fuente: Ministerio de Finanzas / Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social.

4.2 Interculturalidad en el Presupuesto

Un aspecto que debería ser fortalecido es la capacidad de identificar las diferentes nacionalidades y pueblos dentro del Presupuesto General del Estado. La nueva Constitución de la República, a diferencia de la anterior, señala en su artículo primero que “El Ecuador es un Estado intercultural y plurinacional”, mientras que antes se reconocía un Estado pluricultural y multiétnico. Por esta razón existe un derecho legítimo de los pueblos y nacionalidades que comprenden el Ecuador a identificar los esfuerzos fiscales que el Gobierno Nacional realiza en la búsqueda de una equidad social. Actualmente el PGE no ofrece las herramientas adecuadas para identificar todos aquellos rubros hacia los cuales se dirigen recursos fiscales para mejorar las condiciones de vida de los sectores más vulnerables de la sociedad, así como hacia las nacionalidades y pueblos, los afro – ecuatorianos y montubios que habitan en este país. En este sentido, es recomendable implementar un clasificador presupuestario que permita la identificación étnica en el Presupuesto General del Estado.

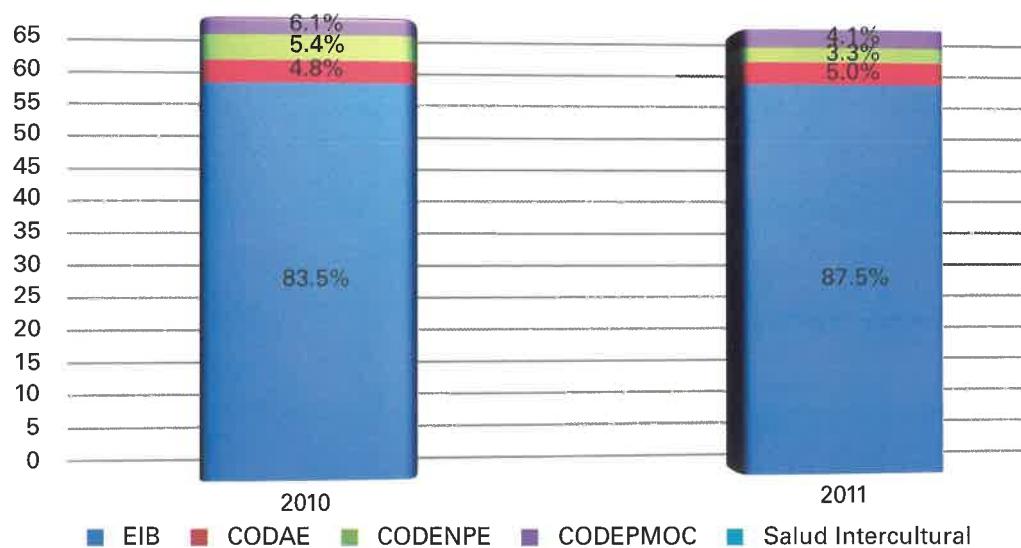
Partiendo de las limitaciones descritas anteriormente, se ha identificado que para 2011 se han asignado USD 64.0 millones hacia interculturalidad, siendo un 4.0% (USD 2.7 millones) menor al monto ejecutado durante 2010, que alcanzó los USD 66.7 millones (ver Tabla 30 y Gráfico 36). Dentro de los rubros identificados se encuentra la Educación Intercultural Bilingüe (USD 56.0 millones), el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador – CODENPE (USD 2.1 millones), Salud Intercultural (USD 0.1 millones), la Corporación de Desarrollo Afro Ecuatoriano – CODAE (USD 3.2 millones) y el Consejo de Desarrollo del Pueblo Montubio de la Costa Ecuatoriana y Zonas Subtropicales de la Región Litoral – CODEPMOC (USD 2.6 millones). Este monto total representa el 1.0% del Sector Social para 2011, cifra menor comparando con la ejecución en 2010, debido a una menor asignación para el CODENPE y el CODEPMOC. La representatividad de los indígenas dentro del presupuesto identificable en Interculturalidad será del 90.9% en 2011, mientras que durante 2010 fue del 89.1% (ver Gráfico 36).

Tabla 30: Inversión identificable en Interculturalidad (USD millones y porcentajes)

PROGRAMA/UDAF	2010	2011	Diferencia	% Variación
Educación Intercultural Bilingüe	55.7	56.0	0.3	0.5%
Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador (CODENPE)	3.6	2.1	-1.5	-41.7%
Salud Intercultural	0.1	0.1	0.0	0.0%
Corporación de Desarrollo Afro-Ecuatoriano (COPDAE)	3.2	3.2	0.0	0.0%
Consejo de Desarrollo del Pueblo Montubio de la Costa Ecuatoriana y Zonas Subtropicales de la Región Litoral (CODEPMOC)	4.1	2.6	-1.5	-36.6%
TOTAL INTERCULTURALIDAD	66.7	64.0	-2.7	-4.0%
TOTAL SECTOR SOCIAL	5,542.8	6,415.4	872.6	15.7%
PARTICIPACIÓN INTERCULTURALIDAD EN EL SECTOR SOCIAL	1.2%	1.0%		

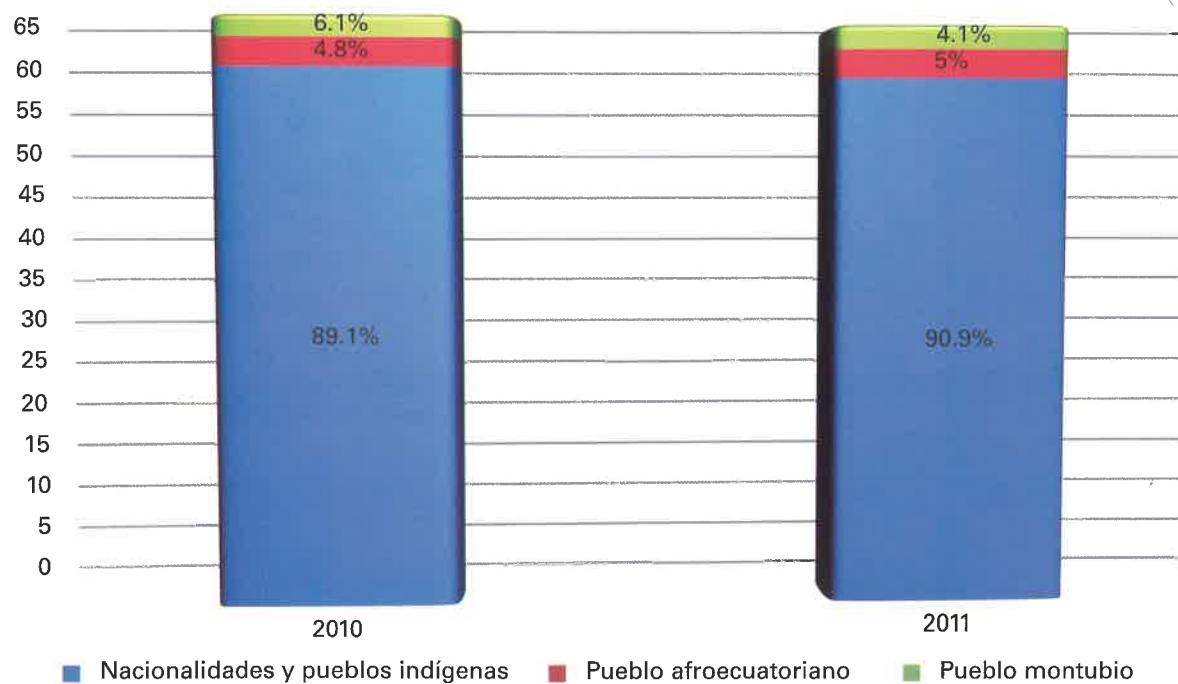
Fuente: Ministerio de Finanzas.

Gráfico 35: Evolución de la inversión identificable en Interculturalidad por institución (USD millones y porcentajes)



Fuente: Ministerio de Finanzas.

Gráfico 36: Evolución de la inversión identificable en Interculturalidad (USD millones y porcentajes)



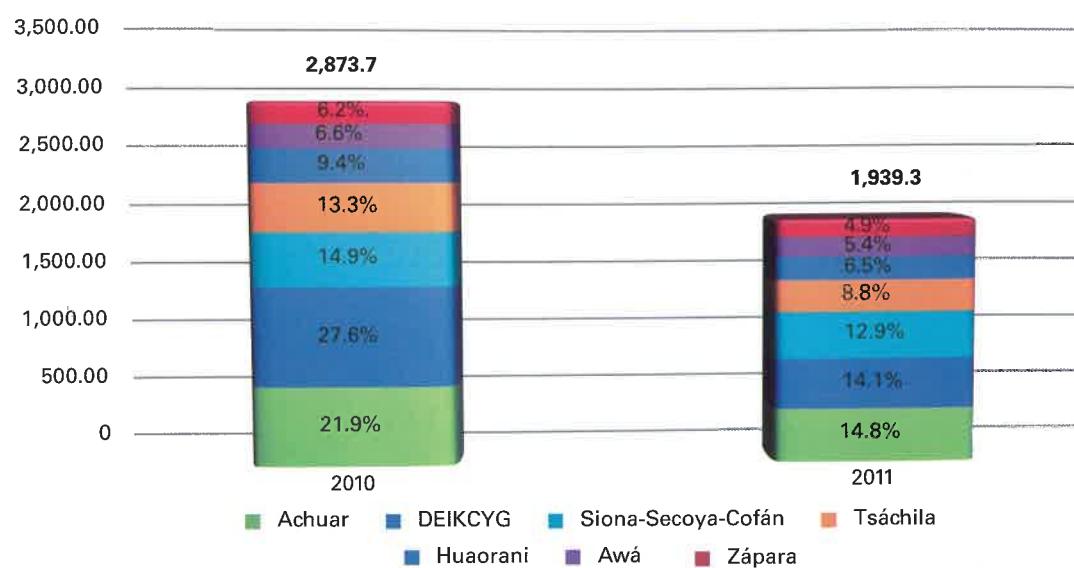
Fuente: Ministerio de Finanzas.

Nota: Dentro de Nacionalidades y pueblos indígenas se incluye EIB, CODENPE y Salud Intercultural. Para el Pueblo afroecuatoriano se incluye a la CODAE. Para el caso del Pueblo montubio, se incluye al CODEPMOC.

Es evidente que la Educación Intercultural Bilingüe es el rubro con mayor participación en el presupuesto identificable para Intrerculturalidad, sin subestimar los esfuerzos fiscales hacia afroecuatorianos y montubios. De hecho, los esfuerzos del Ministerio de Educación han provocado que exista prioridad fiscal hacia la representatividad de derechos colectivos y derechos individuales para las Nacionalidades y Pueblos indígenas en

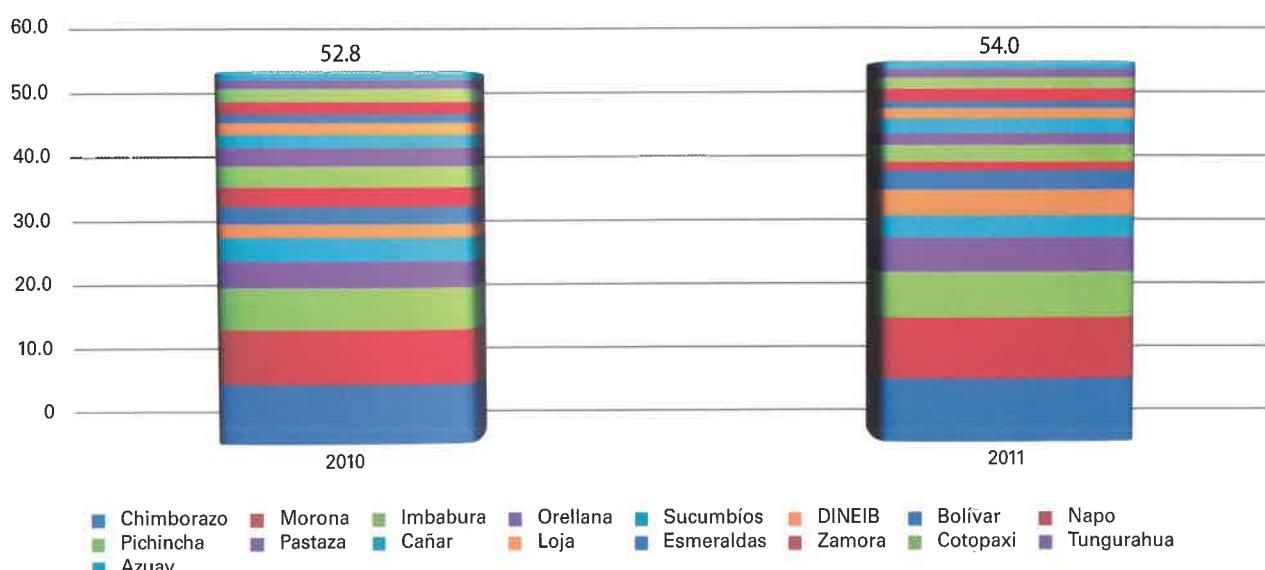
Ecuador. A partir de 2003, se han creado Direcciones Provinciales para Nacionalidades y Pueblos indígenas específicas, con presupuesto propio (ver Gráfico 37), como reconocimiento de los derechos a las creencias y costumbres ancestrales de cada cultura, de manera adicional a las Direcciones Provinciales Bilingües existentes con anterioridad (ver Gráfico 38).

Gráfico 37: Evolución presupuestaria de Direcciones específicas de Nacionalidades y Pueblos indígenas (USD miles)



Fuente: Ministerio de Finanzas.

Gráfico 38: Evolución presupuestaria de Direcciones Provinciales de Nacionalidades y Pueblos indígenas (USD millones)



Fuente: Ministerio de Finanzas.

4.3 Protección Especial

La inversión social ha crecido significativamente durante el lapso 2000-2011, pasando de un presupuesto de USD 500 millones, en 2000, a aproximadamente USD 6,400 millones, en 2011. Este último monto corresponde a una participación del 27% respecto al total del Presupuesto General del Estado. Pese a lo anterior, siguen altos los niveles de desigualdad en la percepción de ingresos de los hogares, medidos a tra-

vés del coeficiente de Gini⁵, ya que para 1995 se obtuvo un coeficiente de 0.49 y para 2008 uno de 0.52. Esto quiere decir que un menor grupo de personas posee una mayor cantidad del ingreso nacional. Cabe señalar que desde 2001 hasta 2008 existe una reducción en la desigualdad de la distribución de los ingresos, aunque todavía no se alcanzan los niveles de antes de la crisis económica de 1999.

Tabla 31: Evolución de la desigualdad en Ecuador

Años	Coeficiente de Gini	
	Ingreso	Consumo
1995	0.49	0.42
1998	0.50	0.44
1999	0.57	0.45
2001	0.62	n.d
2003	0.56	n.d
2006	0.53	0.46
2008	0.52	n.d
2009	0.50	n.d

Fuente: SIISE a partir de ECV y EUED.

Es evidente que existe un mayor esfuerzo del gobierno en la búsqueda de la aplicación de la universalidad de los derechos para todos los niños, niñas y adolescentes y esto se hace palpable con el mayor peso específico de políticas y recursos dirigidos hacia ellos. Sin embargo, se debe tener en cuenta que existe un segmento poblacional con carencia en el acceso a la oferta de servicios sociales públicos, sea por razones culturales, económicas o geográficas.

En este sentido, la desprotección hacia la niñez y adolescencia debe ser considerada como prioridad al momento de planificar e implementar planes de acción de cuidado infantil, basados en las políticas sociales estatales. Muestra de ello es que en más de la mitad de los hogares ecuatorianos se reconoce usar el castigo físico como remedio a problemas de conducta de

los más pequeños del hogar, mientras que existe un 30% adicional que recibe dicho maltrato en la escuela. Por otro lado, al menos tres de cada diez niñas y niños del país han sido víctimas de delitos sexuales, sumado a que 700 mil niños y niñas son insertados tempranamente en el mercado laboral⁶.

Debido a lo mencionado anteriormente, la normativa ecuatoriana reconoce, a nivel de derechos, la necesidad de brindar Protección Especial a aquellas niñas y niños que son sujetos de delitos sexuales, que habitan en las calles, que son criados sin la presencia de sus padres, que son utilizados como medios de tráfico de drogas y delincuencia, que son insertados en el mercado laboral a temprana edad, o que son víctimas de cualquier expresión de violencia en general (ver Tabla 32).

⁵ El Coeficiente de Gini es una de las medidas principales para medir la desigualdad en la distribución de ingresos y consumo, principalmente. Mientras el coeficiente es más cercano a 1 quiere decir que existe una mayor inequidad en la sociedad, caso contrario si su valor es cercano a 0.

⁶ Estado de Situación de los Derechos de la Niñez y Adolescencia e Inversión en los Últimos 10 años, Unicef 2009

Tabla 32: Beneficiarios por derecho de la Protección Especial

Las niñas y niños que, por derecho reconocido, son beneficiarios de Protección Especial son aquellos que:		
Son:	Sufren:	Viven:
1. Explotados sexualmente 2. Explotados y abusados económicamente 3. Utilizados para el tráfico de drogas 4. Mujeres adolescentes expulsadas del sistema educativo y/o del medio familiar por condición de embarazo	1. Maltrato, abuso sexual, abandono y/o negligencia 2. Procesos ilegales de adopción 3. Internamiento injusto 4. Violencia social y conflictos armados 5. Daños físicos y psicológicos 6. Tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanas y degradantes	1. Sin su familia, sea por pérdida, rechazo por su discapacidad o porque están privados del medio familiar 2. En situación de refugiados 3. Secuestro, venta, trata para cualquier fin o cualquier forma 4. En condición de mendicidad 5. En cárceles con sus padres privados de la libertad

Fuente: Proyecto de Protección Especial (UNICEF).

El Gobierno ecuatoriano suscribió y ratificó la Convención de los Derechos del Niño para implementar de manera efectiva todas las medidas administrativas y legislativas que garanticen los derechos de Protección Especial para niñas y niños que la requieren.

Por otro lado, la Constitución Política del Ecuador, promulgada en 2008, recoge los principios dirigidos a la Protección Especial, declarando la ciudadanía a favor de los niños y reconociendo el derecho de los niños que se encuentran en situaciones particularmente difíciles, y por violación a sus derechos a la protección especial, y convoca a los organismos seccionales a implementar estrategias adecuadas para restituir dichos derechos. El actual Código de la Niñez y la Adolescencia, publicado en 2003, aborda a la Protección Especial contra múltiples formas de violencia que infringen los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Adicionalmente, en el Código Penal se han corregido vacíos legales del Código Penal anterior, ya que ahora se tipifican los delitos de explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, incluyendo a la prostitución infantil, el tráfico y la trata de menores, el turismo sexual y la pornografía infantil.

Varias entidades apoyan la protección de la Niñez y Adolescencia. El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA) y los Concejos Cantonales de Protección de la Niñez y Adolescencia tienen como una de sus funciones principales elaborar y proponer políticas y planes de aplicación, y vigilar su cumplimiento y ejecución. Además existen las Juntas Cantonales de Protección de Derechos, cuya finalidad es conocer los casos de amenaza o violación de los derechos individuales de los niños, niñas, y adolescentes dentro de la jurisdicción del respectivo cantón, y disponer de las medidas administrativas de protección que sean necesarias para proteger el derecho amenazado o restituir el derecho violado. Por otro lado, el Ministerio de Inclusión Económica y Social que preside al Instituto de la Niñez y la Familia, pone a disposición de la ciudadanía los Centros de Protección de Derechos (CPD), que trabajan en conjunto con la Fiscalía y con la Dirección Nacional de Policía Especializada de Niñez (DINAPEN). También participan en la atención a la Protección Especial los Juzgados de Niñez y Adolescencia, la Defensoría del Pueblo, las Comisarías de la Mujer y la Familia, escuelas, colegios y la comunidad en general.

4.3.1 Políticas Públicas enfocadas a la Protección Especial

El Código de la Niñez de 2003 crea el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (SNDPIA), que integra y articula los organismos, entidades y servicios que definen, ejecu-

tan, y evalúan los planes, programas y acciones, con el objetivo de garantizar la protección integral de la niñez y adolescencia, definido en su Artículo 190.

Dentro del SNDPINA, la institución que defiende y evalúa el cumplimiento del Plan Nacional de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia PNDPINA es el CNNA presidido por el Ministerio de Inclusión Económica y Social. En este plan se establece como uno de sus objetivos promover una cultura de buen trato y no violencia, respeto y reconocimiento como ciudadanos a los niños, niñas y adolescentes y a sus familias. Adicionalmente, se define también asegurar la restitución de los derechos a niños, niñas y adolescentes que han sido privados de los mismos por razones de violencia, maltrato, abuso, explotación o situaciones de desastre.

Por otro lado, la Agenda Social de la Niñez y Adolescencia (ASNA), titulada "Juntos por la Equidad desde el principio de la Vida," es un instrumento de gestión que prioriza y organiza, para el periodo 2007 – 2010, el conjunto de políticas públicas planteadas en el Plan Nacional de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia PNDPINA, resaltando dentro de ellas a la protección especial a través de las políticas 4 y 5 del documento. Estas son:

Política 4: "No contar con ningún niño, niña o adolescente maltratado". Bajo esta política, que reconoce el derecho a la protección, están contemplados varios programas, destacando el Plan de Erradicación de la Violencia de Género contra Niños, Niñas, Adolescentes y Mujeres, y el Plan Nacional de Erradicación de

Delitos Sexuales en el Ámbito Educativo. Para asegurar su cumplimiento, se han creado 71 Juntas Cantonales de Protección de Derechos que han atendido, hasta el momento, 13,800 denuncias de amenaza o violación de derechos, y se han creado 42 Centros de Protección de Derechos con 34,500 denuncias atendidas. Adicionalmente, 1,100 niños y niñas mayores de 3 años de edad han salido de las cárceles de adultos, donde convivían con sus padres en situación de reclusión.

Política 5: "Ningún niño, niña o adolescente ejecuta trabajos prohibidos o peligrosos". Al igual que la política anterior, en este caso se reconoce el derecho a la protección de los más jóvenes de la sociedad, existiendo avances en la elaboración y ejecución de políticas públicas, encaminadas a erradicar el trabajo infantil y adolescente prohibido y peligroso. Como ejemplos en la aplicación de esta política se encuentra que, hasta el momento, se ha fortalecido a la Unidad del Sistema de Inspección de Trabajo Infantil, se han incrementado las inspecciones a unidades productivas por parte del Sistema de Inspección y Monitoreo de Trabajo Infantil, se ha capacitado y sensibilizado a inspectores y veedores sobre la erradicación del trabajo infantil, y se han realizado reportes sobre trabajo infantil en basurales, donde se espera retirar a 500 niños, niñas y adolescentes de los basurales de 37 cantones del país para llegar a la erradicación total del trabajo infantil en basurales.

4.3.2 Inversión Social en Protección Especial

Los esfuerzos gubernamentales, identificables en el presupuesto⁷, enfocados hacia protección especial alcanzaron los USD 491.2 millones en 2010, mientras que para 2011 se prevé una asignación de USD 591.9 millones, registrando un crecimiento del 20.5% entre ambos años. La participación presupuestaria de la protección especial respecto a la inversión directa en niñez

y adolescencia y respecto al total de la Inversión Social durante 2010, alcanzó el 22.4% y el 8.9%, respectivamente, mientras que la asignación de recursos para 2011 lograrán una participación del 23.3%, respecto a la inversión directa en niñez y adolescencia; y una participación del 9.2%, respecto al Sector Social (ver Tabla 33 y ver Gráfico 39).

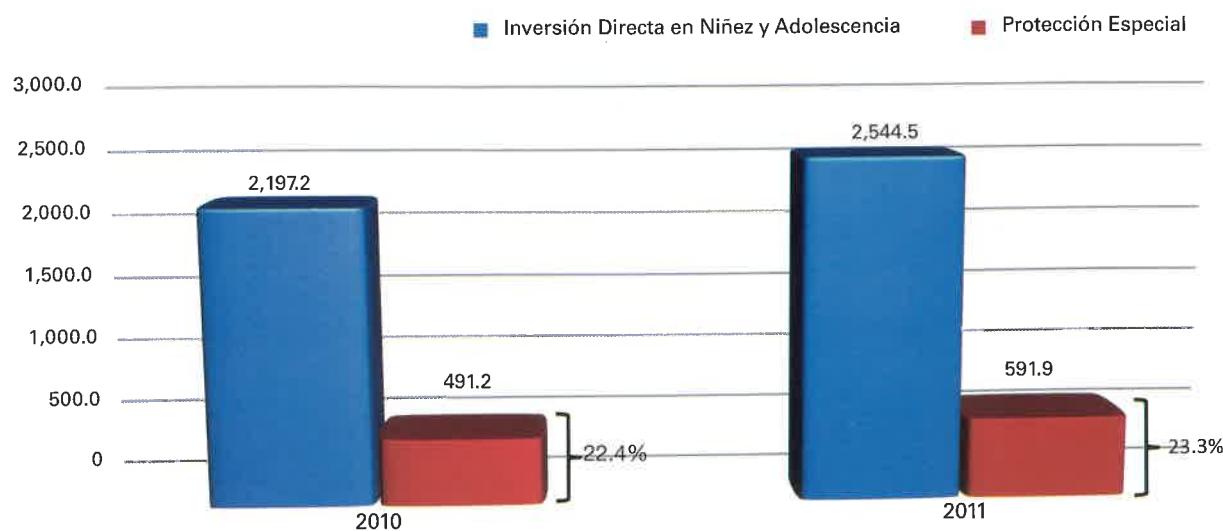
Tabla 33: Inversión Social identificable en Protección Especial(USD millones y porcentajes)

TIPO DE INVERSIÓN	2010	2011	% Variación
Inversión en Protección Especial	491.2	591.9	20.5%
Inversión Directa en Niñez y Adolescencia	2,197.2	2,544.5	15.8%
Inversión Social Total	5,542.8	6,415.4	15.7%
Participación Protección Especial en Inversión Directa	22.4%	23.3%	
Participación Protección Especial en Inversión Social	8.9%	9.2%	

Fuente: Ministerio de Finanzas.

⁷ Se debe aplicar la misma consideración que para la inversión directa en niñez y adolescencia, es decir, que se incluyen únicamente aquellos programas dirigidos hacia protección especial que son claramente identificables en el PGE.

Gráfico 39: Participación de la inversión identificable en protección especial respecto a la inversión directa en niñez y adolescencia (USD millones)



Fuente: Ministerio de Finanzas.

Debido a problemas de identificación de las actividades y programas en el Presupuesto General del Estado, sobre las instituciones que enfocan sus esfuerzos hacia la protección especial, no se han incluido recursos que se destinan a protección especial porque son poco identificables presupuestariamente, caso similar a lo explicado cuando se presentaron los recursos hacia inversión social directa en niñez y adolescencia. Bajo esta observación, la institución que aportó con una mayor cantidad de recursos para protección especial durante 2010 fue el INFA (USD 191.1 millones),

seguido de cerca por el MIES (USD 190.0 millones). Para 2011, el orden se invierte y es el MIES la institución que posee una mayor asignación presupuestaria para protección especial (USD 219.5 millones), seguido por el INFA (USD 216.7 millones) y por el Ministerio de Educación (USD 150.2 millones). La única institución que reduce significativamente su asignación para protección especial es el Ministerio de Relaciones Laborales al disminuir USD 2.5 millones el presupuesto para el programa de Erradicación del Trabajo Infantil (ver Tabla 34).



Tabla 34: Inversión Social identificable en Protección Especial por institución (USD millones)

INSTITUCIÓN	2010	2011	Diferencia
Instituto de la Niñez y la Familia (INFA)	191.1	216.7	25.6
Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA)	2.5	2.4	-0.1
Dirección Nacional de Policía Especializada en Niñez (DINAPEN)	0.3	0.3	0.0
Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU)*	0.7	2.4	1.7
Ministerio Inclusión Económica y Social (MIES)	190.0	219.5	29.5
Protección a víctimas de violencia y vulnerabilidad	0.4	4.6	4.2
Construcción y equipamiento de albergues en zonas de riesgo	0.1	0.0	-0.1
Administración de la atención a personas con discapacidades	2.9	0.0	-2.9
Administración de la atención a la juventud	4.8	0.1	-4.7
Administración de la protección de la niñez	4.4	0.0	-4.4
Protección derechos de jóvenes en conflicto con la ley penal	0.1	0.0	-0.1
Programa Aliméntate Ecuador	22.2	16.8	-5.4
Red de protección solidaria	18.2	27.9	9.7
Desarrollo Infantil	136.9	170.1	33.2
Ministerio de Educación (ME)	103.7	150.2	46.5
Educación Inicial	13.6	21.9	8.3
Hilando el Desarrollo	17.6	1.7	-15.9
Modelo de educación inclusiva	9.3	2.4	-6.9
Educación básica para jóvenes y adultos	0.0	2.2	2.2
Erradicación del analfabetismo	3.7	37.6	33.9
Textos escolares gratuitos	14.3	16.9	2.6
Programa de Alimentación Escolar (PAE)	45.2	67.5	22.3
Ministerio de Relaciones Laborales	2.9	0.4	-2.5
Erradicación Trabajo Infantil	2.9	0.4	-2.5
TOTAL	491.2	591.9	100.7

Fuente: Ministerio de Finanzas.

Nota: Se incluyen únicamente aquellos rubros e instituciones cuyas actividades son identificables en el PGE.

* Para 2011 el CONAMU pasa a ser el Consejo para la Igualdad entre Hombres y Mujeres.

Estos datos indican que existe un interés presupuestario en protección especial, incluso ratificado por el crecimiento en la asignación de recursos (20.5%) que es, incluso, superior al aumento del presupuesto del Sector Social (15.7%). Sin embargo, es clara la nece-

sidad de priorizar más los esfuerzos para proteger la vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes, así como mejorar el registro presupuestario de estas actividades con el fin de poder identificarlas y medir el compromiso fiscal del Gobierno Nacional.

5. La asignación presupuestaria 2011 y el Plan Nacional para el Buen Vivir en el Sector Social

5.1 El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013

Uno de los ejes centrales del Gobierno Nacional es la planificación, entendida como un mecanismo que posibilite cerrar las brechas de inequidad que se presentan en la sociedad ecuatoriana. Bajo este paradigma, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) construyó el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 (PNBV), con el objetivo de responder al mandato constitucional, que detalla en su Art. 280, que “el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinará las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores”. La elaboración de este Plan supuso enfrentar cuatro grandes desafíos: articular la planificación al nuevo marco constitucional, al reforzar la planificación por Objetivos Nacionales para el Buen Vivir; generar procesos de articulación y retroalimentación interestatal que integren la gestión por resultados; incorporar de manera efectiva la planificación y el ordenamiento territorial; e impulsar un proceso de participación social (SENPLADES, 2009).

El PNBV se convierte, entonces, en la herramienta fundamental para la planificación nacional. De esta manera, y luego de la aprobación del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, existe una necesidad imperante, con carácter de exigencia legal, de articular al PGE con la planificación nacional. En este sentido, los recursos fiscales deberán ser dirigidos para apoyar en la consecución de los 12 objetivos de desarrollo planteados en el PNBV (SENPLADES, 2009):

1. Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad.
2. Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.
3. Mejorar la calidad de vida de la población.
4. Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable.
5. Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración Latinoamericana.
6. Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas.
7. Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común.
8. Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.
9. Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia.
10. Garantizar el acceso a la participación pública y política.
11. Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible.
12. Construir un Estado democrático para el Buen Vivir.

El concepto dominante de “desarrollo” ha entrado en una profunda crisis, no solamente por la perspectiva colonialista desde donde se construyó, sino además por los resultados que ha generado en el mundo. Es imprescindible, entonces, impulsar nuevos modos de producir, consumir, organizar la vida y convivir. Siguiendo el nuevo pacto de convivencia sellado en la Constitución del 2008, este Plan propone una moratoria de la palabra desarrollo para incorporar en el debate el concepto del Buen Vivir. El pensamiento ancestral es eminentemente colectivo. La concepción del Buen Vivir necesariamente recurre a la idea del “nosotros”. La comunidad cobija, protege, demanda, es sustento y base de la reproducción de ese sujeto colectivo que todas, todos y cada uno “somos”. De ahí que el ser humano sea concebido como una pieza de este todo, que no puede ser entendido sólo como una sumatoria de sus partes. La totalidad se expresa en cada ser y cada ser en la totalidad. “El universo es permanente, siempre ha existido y existirá; nace y muere dentro de sí mismo y sólo el tiempo lo cambia” (pensamiento kichwa). De ahí que hacer daño a la naturaleza es hacer-nos daño a nosotros mismos. El sumak kawsay, o vida plena, expresa esta cosmovisión. Alcanzar la vida plena consiste en llegar a un grado de armonía total con la comunidad y con el cosmos (SENPLADES, 2009).

5.2 La planificación y la asignación presupuestaria

El objetivo principal del PGE es responder a la planificación nacional, como lo manda el COPYF, y según los objetivos, metas y políticas determinadas en el PNBV. A continuación se presenta un breve análisis sobre el acercamiento de la planificación y de las finanzas públicas. Se debe recalcar que en el análisis de los esfuerzos fiscales para cumplir con los objetivos del PNBV no se incluyen absolutamente todos, sino aquellos que se han destacado en esta publicación.

Objetivo 1: **Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad**

Este objetivo propone la aplicación de políticas integrales, capaces de abordar la complejidad de la exclusión y de promover nuevas lógicas de cohesión y redistribución, en el marco del reconocimiento de la diversidad. Los mecanismos de inclusión, protección social e integración territorial de este nuevo modelo, identifican y valoran a todas las personas, en especial a los grupos de atención prioritaria y reconocen la diversidad de comunidades, pueblos y nacionalidades (SENPLADES, 2009).

Dentro de las principales políticas que se han planteado dentro de este objetivo se encuentran (i) Garantizar los derechos del Buen Vivir para la superación de todas las desigualdades (en especial salud, educación, alimentación, agua y vivienda); (ii) Impulsar la protección social integral y seguridad social solidaria de la población con calidad y eficiencia a lo largo de la vida con principios de igualdad, justicia, dignidad, interculturalidad; (iii) Promover el ordenamiento territorial integral, equilibrado, equitativo y sustentable que favorezca la formación de una estructura nacional policéntrica; y, (iv) Asegurar el desarrollo infantil integral para el ejercicio pleno de derechos.

Frente a dichas políticas se encuentra que existen incrementos en programas como eliminación del aporte voluntario, textos escolares gratuitos y uniformes escolares gratuitos en el Sectorial Educación, que promueven la eliminación de las barreras económicas a la educación. Adicionalmente, se cuenta con incrementos para el BDH y en la red de protección social del Sectorial Bienestar Social, con el objetivo de disminuir la vulnerabilidad de la población en condición de pobreza. Por otro lado, se cuenta con incrementos presupuestarios en el programa de desarrollo infantil, ejecutado por el INFA. Finalmente, la transferencia de recursos hacia los Gobiernos Autónomos y Descentralizados (GAD) implementa las asignaciones presupuestarias dispuestas en el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización.

Objetivo 2:

Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía

El desarrollo de capacidades y potencialidades ciudadanas requiere de acciones armónicas e integrales en cada ámbito. Mediante la atención adecuada y oportuna de la salud, se garantiza la disponibilidad de la máxima energía vital; una educación de calidad favorece la adquisición de saberes para la vida y fortalece la capacidad de logros individuales y sociales; a través de la cultura, se define el sistema de creencias y valores que configura las identidades colectivas y los horizontes sociales; el deporte constituye un soporte importante de la socialización, en el marco de la educación, la salud y también de la acción individual y colectiva (SENPLADES, 2009).

Este objetivo presenta 8 políticas para cumplirlo, encontrándose entre ellos (i) Asegurar una alimentación sana, nutritiva, natural y con productos del medio para disminuir drásticamente las deficiencias nutricionales; (ii) Mejorar progresivamente la calidad de la educación, con un enfoque de derechos, de género, intercultural e inclusiva, para fortalecer la unidad en la diversidad e impulsar la permanencia en el sistema educativo y la culminación de los estudios; (iii) Fortalecer la educación intercultural bilingüe y la interculturalización de la educación; y, (iv) Generar procesos de capacitación y formación continua para la vida, con enfoque de género, generacional e intercultural articulados a los objetivos del Buen Vivir.

Frente a estas políticas, existen incrementos presupuestarios en ciertos proyectos del Sector Social. Por ejemplo, en el Sectorial Educación se cuenta con mayores recursos para la universalización de la educación básica y educación inicial, así como mayores recursos para interculturalidad. En el Sectorial Trabajo se presentan mayores recursos para el Consejo Nacional de Capacitación y Formación. Finalmente, para mejorar las condiciones alimenticias de la población, existen programas como el PAE, AE y SIAN.

Objetivo 3:

Mejorar la calidad de vida de la población

La calidad de vida alude directamente al Buen Vivir en todas las facetas de las personas, pues se vincula con la creación de condiciones para satisfacer sus necesidades materiales, psicológicas, sociales y ecológicas. Este concepto integra factores asociados con el bienestar, la felicidad y la satisfacción individual y colectiva,

que dependen de relaciones sociales y económicas solidarias, sustentables y respetuosas de los derechos de las personas y de la naturaleza, en el contexto de las culturas y del sistema de valores en los que dichas personas viven, y en relación con sus expectativas, normas y demandas (SENPLADES, 2009).

De las políticas planteadas para cumplir con este objetivo, se destacan (i) Fortalecer la prevención, el control y la vigilancia de la enfermedad, y el desarrollo de capacidades para describir, prevenir y controlar la morbilidad; (ii) Garantizar la atención integral de salud por ciclos de vida, oportuna y sin costo para las y los usuarios, con calidad, calidez y equidad; y, (iii) Garantizar vivienda y hábitat dignos, seguros y saludables, con equidad, sustentabilidad y eficiencia.

Los programas que destacan en el cumplimiento de estas políticas son, por ejemplo, el Bono de la Vivienda, Socio Agua y Saneamiento y Bono de Titulación, ejecutados por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. También se cuentan con los aportes del Ministerio de Salud con el Programa Ampliado de Inmunizaciones y el Programa de Atención por Ciclos de Vida.

Objetivo 6: **Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas**

El trabajo constituye la columna vertebral de la sociedad y es un tema fundamental de la vida de las personas y de las familias. Es de vital importancia reconocer y apoyar las distintas formas de organización de la producción: comunitarias, cooperativas, empresariales públicas o privadas, asociativas, familiares, domésticas, autónomas y mixtas; así como las diversas formas de trabajo –incluidas las formas autónomas de autosustento y de cuidado humano–, al igual que las formas de reproducción y sobrevivencia familiar y vecinal (SENPLADES, 2009).

Para este objetivo se han planteado 8 políticas, entre las cuales se destacan (i) Valorar todas las formas de trabajo, generar condiciones dignas para el trabajo y velar por el cumplimiento de los derechos laborales; (ii) Promover el pago de remuneraciones justas sin discriminación alguna, propendiendo a la reducción de la brecha entre el costo de la canasta básica y el salario básico; (iii) Promover condiciones y entornos de trabajo seguro, saludable, incluyente, no discriminatorio y ambientalmente amigable; y, (iv) Crear condiciones para la reinserción laboral y productiva de la población

migrante que retorna al Ecuador, y proteger a las y los trabajadores en movilidad.

Frente a estas políticas, el Gobierno Nacional ha implementado programas como Mi Primer Empleo, Mediación Laboral, Erradicación de las formas precarias de Trabajo y Erradicación del Trabajo Infantil, a través del Ministerio de Relaciones Laborales. Asimismo, la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) ejecuta el programa Fondo para el Retorno Digno (El Cucayo) con el objetivo de la reinserción laboral de aquellos ecuatorianos que han vuelto a la Patria luego de vivir fuera por varios años.

Objetivo 8:

Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad

Los sistemas de la cultura, históricamente condicionados, configuran en cada época, las formas que asume la vida social trasmisida de generación en generación. Estas formas reciben el nombre de identidad, y son entendidas como un conjunto de caracteres que expresan las relaciones de las colectividades con sus condiciones de existencia histórica y social. Entre estos caracteres, es posible reconocer los de larga duración y los transitorios. Los primeros aseguran la continuidad de las sociedades en el tiempo –y lo hacen bajo la forma de la tradición y la memoria histórica–; los segundos corresponden a momentos del devenir social y humano (SENPLADES, 2009).

El octavo objetivo del PNBV cuenta con 5 políticas para promover las prácticas de plurinacionalidad e interculturalidad. De ellas destacan (i) Apoyar la construcción de la sociedad plurinacional e intercultural dentro de relaciones de reconocimiento de la diferencia y respeto mutuo, bajo los principios del Buen Vivir; e, (ii) Impulsar y apoyar procesos de creación cultural en todas sus formas, lenguajes y expresiones, tanto de individuos como de grupos y comunidades.

Conforme lo anterior, se han creado direcciones de Educación para ciertas nacionalidades indígenas, en adición a las provinciales, así como un fortalecimiento presupuestario hacia la EIB. Adicionalmente, se encuentra la Ley de Educación Intercultural Bilingüe que formaliza los aspectos particulares de este subsistema de educación.

6. Síntesis y Conclusiones

- La nueva Constitución de la República del Ecuador, aprobada por el pueblo ecuatoriano en septiembre de 2008, plantea una nueva estructura y un nuevo concepto para el Presupuesto General del Estado (PGE). En cuanto a lo primero, se plantea que el PGE incluya a los Sectoriales Electoral, y Transparencia y Control Social, que forman parte del quinto poder del Estado. Adicionalmente, se eliminó a la Seguridad Social como parte integrante del PGE. En cuanto al nuevo concepto presupuestario, la Constitución de 2008 plantea que la preparación del PGE debe ser coordinada con las políticas y estrategias definidas en el Plan Nacional del Buen Vivir, debido a que el presupuesto es el mecanismo por el cual se priorizan las voluntades gubernamentales. La aprobación del Código de Planificación y Finanzas Públicas es el instrumento legal a través del cual se coordina el presupuesto con el Plan Nacional del Buen Vivir.
- El Presupuesto General del Estado, aprobado por la Asamblea Nacional y que regirá durante 2011, alcanza un total de USD 23,950.2 millones, monto superior en un 14.8% a lo ejecutado en 2010 (USD 20,855.8 millones). Los Sectores Administrativo y Tesoro Nacional registran el mayor incremento presupuestario entre 2010 y 2011 con un 20.4%, seguido del Sector Social con un 15.7%. Los Sectores Defensa y Productivo incrementan su presupuesto en un 5.5% y en un 2.9%, respectivamente.
- La carga tributaria, es decir, la participación de los impuestos en los ingresos nacionales, fue mayor en 2010 respecto a lo asignado en 2011, pasando de un 42.8% a un 39.4% respectivamente. Sin embargo, el impuesto a la renta, que es considerado como un impuesto que busca la equidad y que mejora la distribución de los ingresos, mantiene su misma participación, al igual que el IVA, que es un impuesto de carácter regresivo, aunque este último todavía sea la mayor fuente de ingresos tributarios. Así, el impuesto a la renta pasará de una participación de 4.1% a una de 4.5% respecto al PIB entre 2010 y 2011, mientras que el IVA aumentará en su participación de un 6.5% a un 6.9%, en los años respectivos.
- El Tesoro Nacional será el sector con mayor participación en el PGE durante 2011, representando un 42% del total de recursos, seguido del Sector Social con una participación del 27%. Posteriormente, se encuentran los Sectores Defensa (13%), Productivo (11%) y Administrativo (7%). Vale destacar que la participación del Sector Social se incrementará en medio punto porcentual entre lo ejecutado durante 2010 y lo asignado para 2011 respecto al PIB, alcanzando un peso relativo del 10.3%, ratificando el compromiso y la prioridad fiscal hacia la sociedad.
- La naturaleza del gasto, es decir la distribución del gasto público entre Inversión Pública y Gasto Corriente, mantiene su misma estructura participativa entre 2010 y 2011, dedicando un tercio del PGE hacia inversión. Sin embargo, se debe aclarar que los salarios de docentes y médicos se encuentran registrados como Gasto Corriente aunque dicho personal cumple con las funciones de oferta de servicios educativos y de salud, garantizando la Inversión Pública y promoviendo las condiciones de acceso y calidad.
- Los Sectoriales Educación y Salud han incrementado su participación tanto en el PGE como en relación al PIB. Esto responde al compromiso constitucional de incrementar el presupuesto anual en un 0.5% del PIB anualmente, hasta obtener un peso relativo del 6% y del 4%, respectivamente, para dichos sectoriales, señalando que Educación está próximo a cumplir el mandato constitucional, mientras que es necesario incrementar los esfuerzos fiscales hacia Salud. Con base en lo anterior, se ratifica la necesidad de apoyar presupuestariamente a los objetivos Constitucionales, a través de políticas contracíclicas que impidan que el Sector Social sufra recortes al momento de enfrentar una crisis económica. Adicionalmente, es necesario establecer mecanismos de monitoreo de la calidad de la Inversión Social donde, a más de analizar la ejecución presupuestaria, se identifique el grado de cumplimiento en las coberturas de los programas sociales y medir el impacto que ellos generan. Es por esta razón que un pacto fiscal es imprescindible para el uso eficiente y equitativo de los recursos, y para un manejo adecuado de las finanzas públicas.
- El PGE es un instrumento mediante el cual se procura protección a los sectores más vulnerables de la sociedad, entre ellos se incluyen pueblos y nacionalidades indígenas, y niñez y adolescencia. Por ello es importante contar con mecanismos adecuados para identificar los esfuerzos fiscales en dichos grupos vulnerables. Para 2011 se ha

identificado una asignación de USD 64.0 millones para interculturalidad y una asignación de USD 2,544.5 millones en inversión directa para niñez y adolescencia. Se debe aclarar que estos recursos no son los únicos que se dedican hacia estos fines, pero sí son aquellos que se pueden identificar claramente en el presupuesto.

- La Protección Especial es un derecho de los individuos que, por cualquier motivo, se encuentren con situaciones donde son víctimas de violencia, maltrato o explotación en cualquiera de sus formas. Al igual que en el caso anterior, los recursos asignados para este fin no son identificables plenamente en el presupuesto por lo que es deseable contar con un mecanismo de identificación fácil. Sin embargo, la cantidad de recursos que ha sido posible identificar para Protección Especial es de USD 591.9 millones para 2011, registrando un crecimiento del 20.5% frente a lo identificado durante 2010. Como ya se señaló, es deber del Estado brindar protección a los individuos que se encuentran en situación de vulnerabilidad, por lo que un primer

esfuerzo sería mejorar el registro presupuestario para que sean identificables los esfuerzos gubernamentales en la protección de su sociedad.

- Con la aprobación del COPYF, se modifica la estructura del ciclo presupuestario ya que antes se incluía a la clausura y a la liquidación presupuestaria como pasos diferentes. Actualmente, ambos se han resumido en uno mismo. Es así, que existen diferentes momentos al estructurar el PGE cada año, donde intervienen varias instituciones del Sector Público, por lo que es preciso entender que el trabajo presupuestario se realiza para buscar una mejor asignación de los recursos.
- La programación presupuestaria busca responder a los objetivos planteados en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, con especial énfasis en el Sector Social, donde la principal premisa es reducir las brechas de inequidad social, así como pobreza y discriminación, brindando servicios con calidad, calidez, inclusión y equidad.



El Ciclo Presupuestario

El ciclo para la conformación del Presupuesto General del Estado está compuesto por 6 fases: programación, formulación, aprobación, ejecución, control y evalua-

ción, cierre y liquidación (ver Gráfico 40). A continuación se presentan en mayor detalle cada una de ellas⁸.

Gráfico 40: Ciclo Presupuestario



Fuente: Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Programación: Fase del ciclo presupuestario en la que, en base de los objetivos determinados por la planificación y las disponibilidades presupuestarias coherentes con el escenario fiscal esperado, se definen los programas, proyectos y actividades a incorporar en el presupuesto, con la identificación de las metas, los recursos necesarios, los impactos o resultados esperados de su entrega a la sociedad; y los plazos para su ejecución.

El ente rector de las finanzas públicas establecerá,

sobre la base de la programación cuatrianual, los límites máximos de recursos a certificar y comprometer para las entidades y organismos que conforman el Presupuesto General del Estado. Si los programas y proyectos superan el plazo de cuatro años, el ente rector establecerá los límites máximos, previo a la inclusión del Proyecto en el Programa de Inversiones, para lo cual, coordinará con la entidad rectora de la planificación nacional en el ámbito de la programación plurianual de la inversión pública. Las entidades que

8 Extraído del Código de Planificación y Finanzas Públicas.

conforman el Presupuesto General del Estado, en base a estos límites, podrán otorgar certificación y establecer compromisos financieros plurianuales. Para las entidades por fuera del Presupuesto General del Estado, los límites plurianuales se establecerán con base en los supuestos de transferencias, asignaciones y otros que se establezcan en el Presupuesto General del Estado y en la reglamentación del COPYF. Las entidades sujetas al COPYF efectuarán la programación de sus presupuestos en concordancia con lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo, las directrices presupuestarias y la planificación institucional.

Formulación: Es la fase del ciclo presupuestario que consiste en la elaboración de las pro formas que expresan los resultados de la programación presupuestaria, bajo una presentación estandarizada según los catálogos y clasificadores presupuestarios, con el objeto de facilitar su exposición, posibilitar su fácil manejo, su comprensión y permitir la agregación y consolidación.

Los recursos que por cualquier concepto obtengan, recauden o reciban las entidades y organismos que conforman el Presupuesto General del Estado son recursos públicos, por lo que su uso no podrá ser determinado directamente por aquellas entidades u organismos, a excepción de los recursos fiscales generados por las instituciones, los mismos que tendrán una reglamentación específica. Cada entidad y organismo sujeto al Presupuesto General del Estado formulará la pro forma del presupuesto institucional, en la que se incluirán todos los egresos necesarios para su gestión. En lo referido a los programas y proyectos de inversión, únicamente se incluirán los que hubieren sido incorporados en el Plan Anual de Inversión (PAI), o que hubieren obtenido la prioridad de la Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa durante la ejecución presupuestaria. Dichas proformas deben elaborarse de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo, la programación fiscal y las directrices presupuestarias.

Aprobación: La aprobación del Presupuesto General del Estado se realizará en la forma y términos establecidos en la Constitución de la República. En caso de reelección presidencial, el Presidente reelecto enviará la proforma 30 días después de proclamados los resultados de la segunda vuelta. En los gobiernos autónomos descentralizados, los plazos de aprobación de presupuesto del año en que se poseiona su máxima autoridad serán los mismos que establece la Constitución para el Presupuesto General del Estado y el COPYF. Cada entidad y organismo que no forma parte del Presupuesto General del Estado deberá aprobar su presupuesto hasta el último día del año previo al cual

se expida. El ejercicio presupuestario o año fiscal se inicia el primer día de enero y concluye el 31 de diciembre de cada año.

Ejecución: Fase del ciclo presupuestario que comprende el conjunto de acciones destinadas a la utilización óptima del talento humano, y los recursos materiales y financieros asignados en el presupuesto con el propósito de obtener los bienes, servicios y obras en la cantidad, calidad y oportunidad previstos en el mismo.

Las disposiciones sobre la programación de la ejecución, modificaciones, establecimiento de compromisos, devengamientos y pago de obligaciones serán dictadas por el ente rector de las finanzas públicas y tendrán el carácter de obligatorio para las entidades y organismos del Sector Público no Financiero. Ninguna entidad u organismo público podrán contraer compromisos, celebrar contratos, ni autorizar o contraer obligaciones, sin la emisión de la respectiva certificación presupuestaria.

El ente rector de las finanzas públicas podrá aumentar o rebajar los ingresos y gastos que modifiquen los niveles fijados en el Presupuesto General del Estado hasta por un total del 15% respecto de las cifras aprobadas por la Asamblea Nacional. En ningún caso esta modificación afectará los recursos que la Constitución de la República y la Ley asignen a los

Gobiernos Autónomos Descentralizados. Estas modificaciones serán puestas en conocimiento de la Comisión del Régimen Económico y Tributario su Regulación y Control de la Asamblea Nacional en el plazo de 90 días de terminado cada semestre.

Evaluación y Seguimiento: Fase del ciclo presupuestario que comprende la medición de los resultados físicos y financieros obtenidos y los efectos producidos, el análisis de las variaciones observadas, con la determinación de sus causas y la recomendación de medidas correctivas. La evaluación física y financiera de la ejecución de los presupuestos de las entidades contempladas en el COPYF, será responsabilidad del titular de cada entidad u organismo y se realizará en forma periódica. Los informes de evaluación serán remitidos al ente rector de las finanzas públicas en coordinación con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y difundidos a la ciudadanía.

El ministro a cargo de finanzas públicas efectuará la evaluación financiera global semestral del Presupuesto General del Estado y la pondrá en conocimiento del Presidente o Presidenta de la República y de la Asamblea Nacional en el plazo de 90 días de terminado cada

semestre. Para los Gobiernos Autónomos Descentralizados, aplicará una regla análoga respecto a sus unidades financieras y de planificación. Cada ejecutivo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, presentará semestralmente un informe sobre la ejecución presupuestaria a sus respectivos órganos legislativos. Las disposiciones sobre el seguimiento y la evaluación financiera de la ejecución presupuestaria serán dictadas por el ente rector de las finanzas públicas y tendrán el carácter de obligatorio para las entidades y organismos que integran el sector público.

Clausura y Liquidación: Los presupuestos anuales del sector público se clausurarán el 31 de diciembre de cada año. Después de esa fecha no se podrán contraer compromisos ni obligaciones, ni realizar acciones u operaciones de ninguna naturaleza, que afecten al presupuesto clausurado. Los compromisos del presupuesto anual que al último día de diciembre de cada año no se hayan transformado total o parcialmente en obligaciones, se tendrán por anulados en los valores no devengados. Los compromisos plurianuales de

ejercicios fiscales no clausurados no se anulan, pero podrán ser susceptibles de reprogramación de conformidad con los actos administrativos determinados por las entidades.

Corresponderá, en el caso del Presupuesto General del Estado, al ente rector de las finanzas públicas, la validación de los compromisos de ejercicios fiscales anteriores para el nuevo ejercicio fiscal en los términos que el Reglamento del COPYF establezca. Una vez clausurado el presupuesto se procederá al cierre contable y liquidación presupuestaria, de conformidad con las normas técnicas dictadas por el ente rector de las finanzas públicas. La liquidación del Presupuesto General del Estado se expedirá por Acuerdo del ente rector de las finanzas públicas, hasta el 31 de marzo del año siguiente, de acuerdo a las normas técnicas que éste expida para el efecto. El mismo plazo aplicará para el resto del Sector Público.



GLOSARIO

APLICACIÓN DE FINANCIAMIENTO: Comprende los recursos destinados al pago de deuda pública. Están conformados por la amortización de la deuda pública y los saldos de ejercicios anteriores.

CUENTA DE FINANCIAMIENTO POR IMPORTACIÓN DE DERIVADOS (CFDID): Es una cuenta de ingresos y egresos a la vez: por el lado de los egresos se refiere al pago que realiza el Estado ecuatoriano para la importación de derivados de petróleo, y por el lado de los ingresos, para financiar dichas importaciones, se nutre de deducciones a las exportaciones petroleras y de la venta interna de derivados.

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA: Por ejecución se entiende el gasto "devengado". La ejecución presupuestaria en general comprende el conjunto de acciones destinadas a la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros asignados en el presupuesto con el propósito de obtener los bienes y servicios en la cantidad, calidad y oportunidad previstos en el mismo.

GASTOS DE CAPITAL: Son los gastos destinados a la adquisición de bienes de larga duración para uso institucional a nivel operativo y productivo; incluye las asignaciones destinadas a efectuar transacciones en títulos valores negociados en el mercado financiero. Están conformados por las asignaciones destinadas a la adquisición de bienes de larga duración, a realizar inversiones financieras y transferencias de capital.

GASTOS CORRIENTES: Son los gastos destinados por el Estado para adquirir bienes y servicios necesarios para el desarrollo de las actividades operacionales de administración y transferir recursos sin contraprestación. Están conformados por gastos en personal, prestaciones de seguridad social, bienes y servicios de consumo, aporte fiscal, gastos financieros, otros gastos y transferencias corrientes.

GASTOS DE INVERSIÓN: Son los gastos destinados al incremento patrimonial del Estado, mediante actividades operacionales de inversión, comprendido en programas sociales o proyectos institucionales de ejecución de obra pública. Están conformados por gastos en personal, bienes y servicios destinados a la inversión, obras públicas y transferencias de inversión.

GASTOS PERMANENTES: Son los egresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos, efectúan con carácter operativo que requieren repetición permanente y permiten la provisión continua de bienes y servicios públicos a la

sociedad. Los egresos permanentes no generan directamente acumulación de capital o activos públicos.

GASTOS NO PERMANENTES: Son los egresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos, efectúan con carácter temporal, por una situación específica, excepcional o extraordinaria que no requiere repetición permanente. Los egresos no permanentes pueden generar directamente acumulación de capital bruto o activos públicos o disminución de pasivos. Por ello, los egresos no permanentes incluyen los gastos de mantenimiento realizados exclusivamente para reponer el desgaste del capital.

INGRESOS CORRIENTES: Provienen del poder impositivo ejercido por el Estado, de la venta de sus bienes y servicios, de la renta de su patrimonio y de ingresos sin contraprestación. Están conformados por los impuestos, los fondos de la seguridad social, las tasas y contribuciones, la venta de bienes y servicios de consumo, las rentas de sus inversiones y las multas tributarias y no tributarias, las transferencias, las donaciones y otros ingresos.

INGRESOS DE CAPITAL: Provienen de la venta de bienes de larga duración, venta de intangibles, de la recuperación de inversiones y de la recepción de fondos como transferencias o donaciones sin contraprestación, destinadas a la inversión en la formación bruta de capital.

INGRESOS PERMANENTES: Son los ingresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos públicos reciben de manera continua, periódica y previsible. La generación de ingresos permanentes no ocasiona la disminución de la riqueza nacional. Por ello, los ingresos permanentes no pueden provenir de la enajenación, degradación o venta de activos públicos de ningún tipo o del endeudamiento público.

INGRESOS NO PERMANENTES: Son los ingresos de recursos públicos que el Estado a través de sus entidades, instituciones y organismos, reciben de manera temporal, por una situación específica, excepcional o extraordinaria. La generación de ingresos no-permanentes puede ocasionar disminución de la riqueza nacional. Por ello, los ingresos no permanentes pueden provenir, entre otros, de la venta de activos públicos o del endeudamiento público.

INVERSIÓN PÚBLICA: Incluye los Gastos de Capital y los Gastos de Inversión.

PRESUPUESTO CODIFICADO: Es el presupuesto inicial más las reformas realizadas (aumentos y/o disminuciones), a un período de corte.

PRESUPUESTO AGREGADO: Es la sumatoria de los presupuestos institucionales que conforman los diferentes sectores del PGE.

PRESUPUESTO CONSOLIDADO: Es el presupuesto agregado de cada sector del PGE, excluidos los dobles registros por concepto de transferencias sin contraprestación entre instituciones otorgantes y receptoras dentro de un mismo ámbito del PGE.

PRESUPUESTO DEVENGADO (EJECUTADO): Es el monto de las obras, bienes o servicios adquiridos por la entidad cuyo valor es una obligación de pago, en forma independiente a si este pago se realizó o no.

PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL: Es el instrumento contable dentro del cual se registra la gestión de los ingresos y egresos de los 19 sectoriales que componen el Gobierno Central y de otros organismos del Estado. Dejó de existir con la aprobación de la Constitución del Ecuador en 2008.

PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO (PGE): Es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, e incluye todos los ingresos y egresos del sector público, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados.

PRESUPUESTO INICIAL: Es el presupuesto aprobado por la Asamblea Nacional, para un ejercicio financiero anual.

UNIDAD EJECUTORA: Es la organización o institución del Gobierno encargada de la ejecución del presupuesto a través de la entrega de bienes o servicios a la sociedad.



FICHA TÉCNICA

Estos sectores se agruparon hasta 2009 de acuerdo al esquema sectorial con base en la siguiente estructura: Productivo: Sectorial Ambiente; Sectorial Comunicaciones; Sectorial Agropecuario; Sectorial Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad; Sectorial Recursos Naturales; y, Sectorial Turismo. Administrativo: Sectorial Administrativo; Sectorial Asuntos del Exterior; Sectorial Finanzas; Sectorial Jurisdiccional; Sectorial Legislativo; y, Sectorial Otros Organismos del Estado. Defensa: Sectorial Defensa Nacional y Sectorial Asuntos Internos. Social: Sectorial Educación; Sectorial Salud; Sectorial Trabajo; Sectorial Bienestar Social; y, Sectorial Desarrollo Urbano y Vivienda. Tesoro Nacional: Sectorial Gobierno Central.

Para 2010, la agrupación corresponde al siguiente esquema: Productivo: Sectorial Ambiente; Sectorial Comunicaciones; Sectorial Agropecuario; Sectorial Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad; Sectorial Recursos Naturales; y, Sectorial Turismo. Administrativo: Sectorial Administrativo; Sectorial Asuntos del Exterior; Sectorial Finanzas; Sectorial Jurisdiccional; Sectorial Legislativo; Sectorial Electoral; y, Sectorial Transparencia y Control Social. Defensa: Sectorial Defensa Nacional y Sectorial Asuntos Internos. Social: Sectorial Educación; Sectorial Salud; Sectorial Trabajo; Sectorial Bienestar Social; y, Sectorial Desarrollo Urbano y Vivienda. Tesoro Nacional: Sectorial Tesoro Nacional.



ASAMBLEA NACIONAL
REPÚBLICA DEL ECUADOR

