

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE ECONOMÍA**

Disertación previa a la obtención del título de Economista

***Política fiscal y social en el Ecuador: Evaluación de la asignación
presupuestaria en los proyectos sociales en el país período 2007-2012.
Caso Educación.***

**Josué Eduardo Carpio Suárez
josue_sdq@hotmail.com**

**Director: Eco. Daniel Yépez
dyepez@cfn.fin.ec**

Quito, junio del 2014

Resumen

La presente disertación plantea la aplicación de la metodología Free Disposable Hull (FDH) o de libre disposición a nivel provincial para poder medir la eficiencia relativa en el sector educativo a través de una frontera de posibilidades de producción que permite observar que tan bien se combinan insumos para generar un determinado resultado. Como fuentes principales se dispondrán de las estadísticas del Archivo Maestro de Instituciones Educativas (AMIE), para obtener la información del sector educativo, mientras que para el resto de variables se utiliza la información disponible en el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE). En primer lugar se efectúa una revisión teórica acerca de los conceptos de política fiscal y social, así como de la economía del bienestar. Posteriormente se analiza la metodología FDH, la cual se basa en un enfoque microeconómico sobre la teoría de la producción. Dentro de la disertación se realiza un análisis cuantitativo acerca del Presupuesto del Estado y la evolución en la asignación de recursos para el período 2007-2012, con un enfoque importante en el sector social. Brevemente se examina el marco legal y de planificación existente en el Ecuador respecto a las finanzas públicas y se realiza una contextualización del sector educativo, presentando la evolución en las principales variables educativas. Finalmente se aplica la metodología FDH la cual permite obtener los índices de eficiencia relativa para cada uno de los casos analizados.

Palabras Clave: Eficiencia, asignación, presupuesto, educación, índice.

Agradezco a Dios por cada una de sus bendiciones.

A mis padres, ejemplo de amor y perseverancia

por sus enseñanzas, constante apoyo

y guía en todo este camino.

*Al Economista Rubén Flores y Sonia Cevallos
por darme la posibilidad de crecer como ser humano,
al Economista Daniel Yépez
por sus aportes para enriquecer este estudio.*

Política fiscal y social en el Ecuador: Evaluación de la asignación presupuestaria en los proyectos sociales en el país período 2007-2012. Caso Educación.

Introducción	7
Metodología de Trabajo	9
Planteamiento del Problema	10
Preguntas de Investigación	11
Pregunta General.....	11
Preguntas Específicas.....	12
Delimitación de la Investigación	12
Justificación	12
Tipo de Investigación	13
Método de Investigación	14
Fuentes de Información	14
Objetivos	14
Objetivo General.....	14
Objetivos Específicos	15
<i>Fundamentación Teórica</i>	16
Definición de política fiscal	16
Orígenes y evolución del concepto.....	17
Definición de Presupuesto General del Estado	19
Definición de política social	20
Orígenes y evolución del concepto.....	21
El rol del Estado en la economía.....	22
La Economía del Bienestar	24
Teoremas fundamentales de la economía del bienestar.....	24
Mecanismo de asignación centralizado	25
Mecanismo de asignación descentralizado.....	25
Eficiencia económica del gasto público	25
Análisis Free Disposable Hull (FDH)	26
Capítulo 1	30

<i>Análisis del Presupuesto General del Estado y el fortalecimiento de la institucionalidad</i>	30
Evolución Histórica del Presupuesto General del Estado	30
Ejecución presupuestaria histórica.....	34
Análisis del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.....	38
Capítulo 2	42
<i>Análisis del gasto público en el sector social</i>	42
Asignación al sectorial educación.....	47
Asignación al sectorial salud	49
Asignación al sectorial Bienestar Social	52
Asignación al sectorial Desarrollo Urbano y Vivienda	54
Asignación al Sectorial Trabajo.....	56
Capítulo 3	59
<i>Análisis del sectorial educación y medida de la eficiencia del gasto público</i>	59
Descripción del sectorial educación en el Ecuador 2010-2012	59
Estadísticas educativas	61
Indicadores de Educación General Básica	68
Proyecto Textos Escolares Gratuitos	68
Programa de Alimentación Escolar (PAE)	69
Proyecto Hilando el Desarrollo.....	70
Indicadores de Bachillerato	71
Proyecto Nuevo Bachillerato ecuatoriano	71
Infraestructura Productiva	72
Aplicación de la técnica no paramétrica de libre disposición (FDH)	73
<i>Conclusiones</i>	86
<i>Recomendaciones</i>	88
<i>Referencias Bibliográficas</i>	89
<i>Anexos</i>	91

Introducción

En el contexto actual de la economía mundial es de suma importancia reconsiderar el papel y los objetivos de la política fiscal y social en los países. Los gobiernos han intervenido con diversas medidas para apoyar al sistema financiero, con la idea de mitigar el impacto de la crisis especialmente sobre los grupos vulnerables.

Históricamente, la importancia de la política fiscal como instrumento de política ha sufrido altibajos. Antes de 1930, un enfoque de gobierno limitado, empujado por la ideología de “laissez faire-laissez passer” prevaleció, es decir confiar en las fuerzas del mercado como regulador de la actividad económica. Con la crisis de la Gran Depresión, las autoridades presionaron para que los gobiernos desempeñen un papel más activo en la economía. Posteriormente, los países redujeron el tamaño y la función del gobierno, nuevamente con el énfasis en los mercados para que asuman un papel más importante en la distribución de bienes y servicios.

En términos generales, a lo largo de la historia se ha discutido sobre cuál es el papel que debe desempeñar el Estado en la economía y las evidencias muestran que es necesario un ente regulador e interventor en ciertas actividades y sectores, así como en la provisión de bienes y servicios y en el establecimiento de marcos jurídicos y legales que permitan el correcto funcionamiento de la economía, involucrando a los diferentes actores existentes. Es evidente que en los últimos 7 años en Ecuador, a partir del inicio de gobierno de Rafael Correa, se ha dado fuerte énfasis al desarrollo social y a la protección de los pobres, así como de los grupos vulnerables. En este sentido es importante analizar los cambios generados en relación a gobiernos anteriores, respecto al apoyo otorgado al sector social, en donde se incluyen aspectos como educación, salud, vivienda, trabajo, entre otros. El énfasis por parte del gobierno ha sido aumentar la cobertura de los servicios, junto a la calidad de los mismos, con lo cual se han implementado diversos programas y proyectos, ejecutados por los diferentes organismos del Estado.

Para el caso de la presente investigación, se pretende realizar un análisis del sector educativo, lo cual constituye una tarea difícil, debido a la escasa información estadística, por lo cual es fundamental contar con sistemas de información que permitan acceder a datos relevantes con la finalidad de analizar determinada situación y con un enfoque en el cual se garantice el acceso a la información para todas y todos los ciudadanos. Además que el sector educativo es un eje para el desarrollo del país, a través del fomento de las potencialidades humanas y la creación de capital humano preparado.

De esta manera el estudio consta de tres capítulos claramente identificados. En primer lugar se realiza una revisión teórica respecto a la política fiscal y social, ejes fundamentales dentro de cualquier economía, el primer capítulo pretende analizar el presupuesto del Estado, así como la asignación presupuestaria para cada uno de los sectores entre los que se encuentra el educativo, junto con un análisis del marco legal bajo el cual se planifican las finanzas públicas. El segundo capítulo constituye una contextualización del sector educativo, presentando las principales variables de dicho sector y su evolución. Finalmente el tercer capítulo consiste en realizar el análisis de la eficiencia en el sector

educativo por medio de un enfoque microeconómico de la teoría de la producción, en el cual se observa que tan bien se combinan insumos para generar ciertos resultados.

Metodología de Trabajo

A partir del inicio del gobierno actual, el Ecuador ha atravesado un proceso de crecimiento económico y desarrollo de variables sociales como son pobreza y desempleo, a pesar del contexto internacional el cual afecta sin duda el desempeño y acciones del Estado.

La política del gobierno se ha enfocado en aumentar el gasto público, lo que implica un mayor requerimiento de ingresos por parte del Estado. Los mismos siguen dependiendo en gran medida de la actividad petrolera, lo cual siempre se constituye en un riesgo debido a la volatilidad de los precios. Se ha avanzado en materia tributaria lo que le ha permitido al Estado disponer de más recursos para financiar sus actividades. La inversión pública se la realiza bajo un enfoque de reducción de la pobreza, disminución de las desigualdades rurales y en general reducir las brechas existentes como consecuencia de la concentración de riqueza en el país. De esta manera se observa que el gasto social ha crecido, tanto si es medido como porcentaje del PIB, como por gasto por habitante. Con este incremento se esperarían mejores resultados para los sectores involucrados, sin embargo todavía existen problemas relacionados con el funcionamiento del aparato estatal, con lo cual el enfoque actual es de alcanzar la eficiencia y mejorar los servicios del Estado.

La inversión pública en Ecuador se sextuplicó en los últimos seis años y llegó a los 6.287 millones de dólares en 2012. Además Ecuador se ha convertido en el país latinoamericano con el mayor índice de inversión respecto a su Producto Interior Bruto (PIB) y mantiene una tendencia de ascenso, de acuerdo a información de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. El objetivo de política es canalizar la inversión pública como un motor del desarrollo, por lo que actualmente se encuentran en ejecución proyectos estratégicos, construcción de capacidades humanas e infraestructura productiva. Esto es un aspecto positivo dado que en el pasado el manejo de los recursos fiscales se destinaba al pago de la deuda externa.

Uno de los principales méritos en las autoridades han sido los esfuerzos realizados para disponer de sistemas de información adecuados que permitan cuantificar diversas problemáticas sociales y de esta manera se cuenta con el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), dentro del cual se pueden encontrar variables e indicadores que permitan observar la situación y evolución de las problemáticas sociales del país, el Sistema de Indicadores de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISSAN) y respecto a estadísticas educativas se dispone del Archivo Maestro de Instituciones Educativas (AMIE) que forma parte del SIISE, sin embargo la información es limitada para poder medir la eficiencia y calidad del sector educativo en el Ecuador, por lo cual el presente estudio busca aplicar la metodología FDH o análisis de libre disposición para tener una idea acerca de la eficiencia relativa del sector educativo, combinando variables de este sector y analizando la situación del mismo junto al proceso de asignación presupuestaria, enfocándose en la asignación al sector social.

Planteamiento del Problema

Los países de América Latina producto de la crisis por la que pasaba toda la región hace ya más de veinte años (Oleas & Ortiz, 2011), iniciaron una serie de esfuerzos por superar la misma y retomar un rumbo de crecimiento. Es así que los países se enfocaron en implementar dos tipos de medidas:

El primer grupo de reformas estructurales (de primera generación) se centró en la reducción de la intervención estatal y la ampliación de la competencia y el mercado, mientras que las reformas de segunda generación se han enfocado, particularmente, en el fortalecimiento institucional. Sin embargo, el Ecuador no ha tenido un proceso sostenido de implementación de reformas (Oleas & Ortiz, 2011, pág. 1).

El crecimiento y desarrollo económico son procesos que todos los países buscan alcanzar. Mejorar las condiciones de vida de los habitantes de un territorio y combatir problemas estructurales como la pobreza. Según menciona la Comisión Económica para América Latina en Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas¹ (2000), se contempla reducir a la mitad la pobreza extrema en América Latina para el año 2015. Además estudios de la CEPAL sobre el tema sugieren que esa meta es posible combinando el crecimiento económico con el esfuerzo por redistribuir el ingreso.

Dentro de los debates sobre los Presupuestos Generales del Estado (PGE) en los diferentes países del mundo, es evidente que uno de los elementos para valorar el contenido del mismo tiene que ver con la cantidad de recursos que se destina al 'gasto social' y lo convencional ha sido juzgar que un incremento en el mismo significa que el Presupuesto es bueno, mientras que en el caso de disminuir el porcentaje al gasto social lo que se obtiene es una valoración negativa.

De acuerdo a López y Gómez (2012, pág. 3) para valorar el contenido de los PGE, siendo relevante la cuantía más o menos elevada del gasto público 'social' lo es incluso más su composición y estructura y sobre todo el nivel de protección que proporciona, es decir, el grado en que atiende las necesidades reales de los ciudadanos.

De esta manera se debe analizar al Gobierno ecuatoriano y el compromiso del mismo de transferir oportunamente los recursos financieros para cumplir con las metas establecidas, tanto en el Plan Nacional del Buen Vivir, como en la planificación que los Ministerios en línea realizan en conjunto con el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, presentada en la Agenda Social (Ministerio de Finanzas; Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social; UNICEF, 2011, pág. 3).

Lo que se debe rescatar es que en las diferentes instituciones ejecutoras de la política económica se recogen políticas y acciones que buscan mejorar las condiciones socio-económicas de la población

¹ Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, también conocidos como Objetivos del Milenio (ODM), son ocho propósitos de desarrollo humano fijados en el año 2000, que los 189 países miembros de las Naciones Unidas acordaron conseguir para el año 2015. Estos objetivos tratan problemas de la vida cotidiana que se consideran graves y/o radicales. El objetivo número 2 se refiere a educación, ODM2: Lograr la enseñanza primaria universal. Busca asegurar que en 2015, la infancia de cualquier parte, niños y niñas por igual, sean capaces de completar un ciclo completo de enseñanza primaria.

ecuatoriana, principalmente de la niñez y la adolescencia. Y en este contexto, la inversión social² constituye una herramienta fundamental de política económica para influir en las condiciones de bienestar de la población y en el desarrollo social (Ministerio de Finanzas; Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social; UNICEF, 2011, pág. 3).

Otra de las cuestiones fundamentales se refiere a la gestión pública y es en este sentido que se vuelve importante un seguimiento adecuado y permanente de la ejecución y evolución del gasto.

Junto con esto para octubre de 2010 se publica el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPYF), el cual fue enviado a la Asamblea por el Ejecutivo el 15 de septiembre de 2010 con calidad de urgente en materia económica.

Antes de la aprobación del Código, a pesar de que existían un sin número de leyes que normaban las finanzas públicas como 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, no existía un marco normativo que reglamente a la planificación en Ecuador. Otro punto importante a considerar es que con la aprobación de la Constitución del Ecuador de 2008, se inician 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 Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y su autonomía” (Asamblea Constituyente, 2008, pág. 143).

“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” (Ministerio de Finanzas; Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social; UNICEF, 2011, pág. 40).

Preguntas de Investigación

Pregunta General

¿Cuál es el rol que ha desempeñado el Estado, en cuanto a la importancia otorgada al sector social en la economía del país, a través del Presupuesto General del Estado en el período 2007-2012?

² Se entiende a la “Inversión Social” como el total del gasto corriente y de inversión asignado a los sectoriales Educación, Salud, Trabajo, Bienestar Social, y Desarrollo Urbano y Vivienda (Ministerio de Finanzas; Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social; UNICEF, 2011, pág. 3).

Preguntas Específicas

¿De qué manera ha intervenido el Estado mediante el uso de herramientas de política fiscal para abordar la problemática social en el Ecuador?

¿Cuál es la importancia del gasto e inversión del Presupuesto General del Estado en el sector social en el Ecuador, en sus diferentes campos de acción como educación, salud, vivienda, empleo?, y la asignación presupuestaria en los mismos, con énfasis en el sector educativo.

¿Cuáles son los principales proyectos sociales que ha implementado el Gobierno y qué indicadores presentan los mismos en el sector educativo?

Delimitación de la Investigación

Delimitación Espacial: Se analizó específicamente la asignación en todos los sectores sociales y los proyectos del ámbito educativo implementados por las instituciones públicas encargadas de la política educativa a nivel nacional, así mismo los actores participantes en la elaboración del Presupuesto General del Estado.

Delimitación temporal: La investigación analizó el período comprendido entre 2007 y 2012 de la política fiscal, en cuanto al Presupuesto General del Estado y las asignaciones a proyectos sociales, así como la política social implementada por las instituciones ejecutoras de la misma. De igual manera fue importante analizar los cambios que se generaron en este período o previamente, que permiten el análisis del presente trabajo; cambios en aspectos económicos, sociales, institucionales, normativos entre otros.

Unidad de análisis: Se analizaron específicamente proyectos sociales implementados en el Ecuador y los cambios en las asignaciones del Presupuesto General del Estado en materia social, que permitieron que se ejecuten los proyectos, con énfasis en el sector educativo, concretamente los establecimientos de tipo fiscal, considerando los niveles de educación general básica y bachillerato, es decir, la educación regular.

Justificación

El papel del Estado en la economía, es sin duda uno de los temas de mayor relevancia dentro del estudio de esta ciencia y particularmente mediante la influencia que tiene dicho ente en la economía ya que durante el transcurso de la vida las actividades del Estado de una u otra manera tienen una incidencia sobre las acciones que toman las personas.

El Ecuador a lo largo de su historia, como el resto de países en el mundo se ha visto inmerso en la lucha por diferentes problemas sociales como la pobreza, educación, salud, desempleo y otras cuestiones de carácter social, por lo que es indispensable estudiar el comportamiento del Gobierno Nacional en su

tarea de asignar los recursos escasos de manera eficiente, considerando cuatro aspectos fundamentales que son: ¿qué recursos se asignan?, ¿cómo se asignan los recursos?, ¿para quiénes se asignan los recursos? y ¿cómo se toman estas decisiones?.

Es así que el Gobierno Nacional dispone del Presupuesto General del Estado³, como el principal instrumento de política fiscal, el cual permite analizar las prioridades fiscales nacionales al momento de asignar los recursos disponibles a los diferentes sectores que componen el Estado. Además, considerando la coyuntura actual, el Ecuador dispone de otras herramientas que se han generado como medios para la planificación estratégica del país y el adecuado cumplimiento y establecimiento de las políticas públicas, como es el caso del Plan Nacional del Buen Vivir⁴. De esta manera 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 está relacionado con el cumplimiento de las políticas, objetivos y metas establecidas en dicho Plan⁵.

Finalmente las herramientas de las cuales dispone el Estado y la correcta administración de los recursos deben reflejarse en adecuados esfuerzos fiscales, que deben estar orientados a mejorar las condiciones para el desarrollo económico del país, así como la promoción y creación de capital humano y social, que permita elevar las condiciones de vida de todos los habitantes y generar un proceso óptimo de redistribución de la riqueza para disminuir los niveles de pobreza y desigualdad.

Tipo de Investigación

La presente disertación, de acuerdo a las variables que presenta se define como un estudio explicativo y descriptivo. Explicativo ya que se va a encargar de definir y explicar los conceptos generales relacionados con la política fiscal, la política social y la evaluación social de proyectos. Las herramientas dentro de la política fiscal donde se encuentra el Presupuesto General del Estado y otros instrumentos de política económica. Se lo puede determinar de igual manera como un estudio descriptivo ya que va a utilizar la información disponible en fuentes estadísticas para observar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o sectores específicos como son educación, salud, empleo y otros temas de interés social y el impacto del Presupuesto General del Estado respecto a la ejecución del gasto social, así como el análisis de indicadores que permitan determinar el cumplimiento de los proyectos ejecutados en el período de análisis.

³ El Presupuesto General del Estado es la estimación de los recursos financieros que tiene el Ecuador; es decir, aquí están los Ingresos (venta de petróleo, recaudación de impuestos, etc.) pero también están los Gastos (de servicio, producción y funcionamiento estatal para educación, salud, vivienda, agricultura, seguridad, transporte, electricidad, etc. De acuerdo a las necesidades identificadas en los sectores y a la planificación de programas de desarrollo) (Ministerio de Finanzas, 2013).

⁴ El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 plantea nuevos retos orientados hacia la materialización y radicalización del proyecto de cambio de la Revolución Ciudadana, para la construcción de un Estado plurinacional e intercultural y finalmente para alcanzar el Buen Vivir de las y los ecuatorianos.

⁵ Constitución de la República del Ecuador 2008, Art. 293.

Método de Investigación

Esta investigación de acuerdo a los requerimientos se basó en un método analítico, ya que se observan componentes generales y se busca separarlos y estudiar los mismos de forma individual, es decir, es posible analizar al sector social del Ecuador en su conjunto, sin embargo se requiere de un análisis más particular de cada elemento constituyente del sector social, de esta manera se realizará el mismo procedimiento para el análisis específico del sectorial educación.

Fuentes de Información

Para el análisis teórico de la presente investigación se hará uso de fuentes secundarias de información, provenientes de libros, papers y también de medios electrónicos, que traten la temática de la política fiscal y social dentro de una economía, así como el planteamiento de la metodología para el análisis del gasto público en el sector educativo.

Primordialmente se hará uso de fuentes estadísticas para la recolección de datos que permitan realizar los análisis pertinentes dentro de la investigación, dichas fuentes se detallan a continuación:

CATEGORÍA DE ANÁLISIS	FUENTES DE INFORMACIÓN DISPONIBLE
Estadísticas Secundarias	Ministerio de Finanzas del Ecuador, Información histórica años 2007-2012
	Ministerio de Finanzas del Ecuador, Estadísticas Fiscales, Proforma presupuestaria
	Ministerio de Finanzas del Ecuador, Estadísticas Fiscales, Ejecución presupuestaria
	Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador
	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
	Sistema Nacional de Información (SIN)
	Ministerio de Educación del Ecuador, Archivo Maestro de Instituciones Educativas (AMIE)
	Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013
	Ministerio Coordinador de la Política Económica

Fuente: Sistema Nacional de Información

Elaboración: Josué Carpio

Objetivos

Objetivo General

Analizar el comportamiento y la conformación del Presupuesto General del Estado en el período 2007-2012 para determinar los cambios que se han generado, en respuesta a otorgar mayor importancia al sector social del país a través de la asignación de recursos.

Objetivos Específicos

- Analizar el fortalecimiento de la institucionalidad, así como el Presupuesto General del Estado y otras herramientas de política económica que ha desarrollado el Gobierno Nacional para afrontar los problemas sociales en el Ecuador.
- Dimensionar de manera histórica al sector social en el contexto de la economía nacional y analizar la asignación presupuestaria en el mismo.
- Identificar los diferentes proyectos aplicados por el Gobierno Nacional en el ámbito educativo, así como los indicadores que muestran los resultados de la aplicación de los mismos.

Fundamentación Teórica

La parte teórica se enfoca en conceptualizar los principales elementos que abarca la presente investigación, con lo cual se inicia definiendo tanto a la política fiscal como a la política social, se realiza una breve explicación del surgimiento de estos conceptos y la evolución de los mismos de acuerdo a sucesos y espacios históricos. Se define al Presupuesto General del Estado, considerando que dicho instrumento es fundamental dentro de los procesos de la economía. De igual manera se realiza una revisión sobre el papel que cumple el Estado en la economía y el desarrollo de diferentes teorías en torno a la temática planteada, posteriormente se involucran conceptos como la economía del bienestar y se analizan sus dos principales teoremas. Finalmente se hace una síntesis acerca de la eficiencia económica del gasto público y se realiza la explicación del Análisis *Free Disposal Hull* (FDH), como una metodología para determinar la eficiencia relativa en el gasto público, considerando un enfoque microeconómico sobre la teoría del productor, para evaluar que tan bien se transforman factores de producción en productos.

Definición de política fiscal

En este apartado es importante considerar ciertos conceptos con los cuáles se puede determinar el rol que cumple el Estado en la economía. De manera muy general “la política fiscal es el uso del gasto público y de los impuestos para influir en la economía” (Horton & El-Ganainy, 2009, pág. 52). Los gobiernos disponen de una variedad de objetivos para lo cual emplean la política fiscal, como pueden ser: promover el crecimiento fuerte y sostenible y reducir la pobreza.

Así mismo de acuerdo a la teoría, se observa que el Estado dispone de dos herramientas fundamentales para buscar intervenir en la economía: la política monetaria y la política fiscal. Para el interés de este estudio el enfoque será con respecto a la política fiscal donde se evidencia que el gobierno influye en la economía a través del cambio en los niveles y tipos de impuestos, el alcance y la composición del gasto, y finalmente el grado y la forma con la que se realizan préstamos (Horton & El-Ganainy, 2009, pág. 52).

Con estos antecedentes es claro el papel que tienen los gobiernos y por esta razón influyen directamente e indirectamente en la forma en que los recursos son utilizados en la economía. Para visualizar dicho proceso y de qué manera el Estado puede afectar las decisiones de los agentes económicos se cuenta con la ecuación básica de la contabilidad del ingreso nacional:

$$PIB = C + I + G + NX$$

En primer lugar se encuentra el producto interno bruto (PIB), que representa el valor de todos los bienes y servicios finales producidos en la economía. Continuando con la ecuación se dispone de las fuentes de gasto agregado o demanda, que se refiere al consumo privado (C), la inversión privada (I), la compra de bienes y servicios por parte del gobierno (G), y las exportaciones menos las importaciones (exportaciones netas, NX). Esta ecuación pone de manifiesto que los gobiernos afectan la actividad económica (PIB), controlando el gasto de forma directa e influenciando en las variables de consumo,

inversión y exportaciones netas indirectamente, a través de cambios en los impuestos, transferencias y por el nivel de gasto.

La política fiscal que busca aumentar la demanda agregada directamente a través de un aumento en el gasto público se conoce como política expansiva. Por el contrario, la política fiscal es considerada contractiva si reduce la demanda a través de un menor gasto (Horton & El-Ganainy, 2009, pág. 52).

Conjuntamente con la provisión de bienes y servicios, la política fiscal fija sus objetivos en torno a otros aspectos de la economía. Por ejemplo en el corto plazo, los gobiernos pueden centrarse en la estabilización macroeconómica, estimulando una economía en crisis, luchando contra el aumento de la inflación, o ayudando a reducir las vulnerabilidades externas. En cambio en el mediano y largo plazo, el objetivo de los gobiernos puede ser fomentar el crecimiento sostenible de la economía y reducir la pobreza con acciones en el lado de la oferta para mejorar infraestructura y la educación, así como el apoyo a otros sectores de la economía.

Orígenes y evolución del concepto

El término fiscal proviene de la palabra en latín "*fiscalis*" que a su vez proviene de la palabra "*fiscus*", que se refiere a una canasta utilizada para recoger el dinero. En italiano "*il fisco*" se refiere a la entidad que recauda impuestos. Por lo que se puede inferir que la política fiscal es la política relacionada con los impuestos. Sucede el mismo caso en español, francés y portugués. En inglés la expresión 'política fiscal' fue usada aparentemente por primera vez por Edwin R.A. Seligman⁶, un destacado profesor de finanzas públicas en la Universidad de Columbia en los inicios del siglo 20 (Tanzi, 2006, pág. 1).

Seligman utilizó esta expresión para criticar a Adolf Wagner, economista alemán, que había sugerido que los gobiernos deberían participar en alguna redistribución de los ingresos a través de sus actividades presupuestarias. Este parece ser el origen de la "rama de redistribución" de la trilogía popularizada por Richard Musgrave⁷ (Díaz, 2002, pág. 393).

A partir de este punto se debe considerar también la incidencia que tuvo la escuela keynesiana al cambiar el significado de la política fiscal, de esta manera se pasa de los impuestos o del lado de los ingresos presupuestarios para incluir tanto a los ingresos como a los gastos. Por lo que para los keynesianos y ahora para los economistas en general, la política fiscal se refiere a la manipulación de los impuestos y el gasto público para influir en la demanda agregada.

En cuanto a la teoría de la política fiscal se puede observar que han existido una serie de economistas del norte de Europa como Jan Tinbergen, Bent Hansen, Leif Johansen y otros que hace ya más de cinco décadas desarrollaron dicha teoría. Richard Musgrave también puede ser incluido en este grupo. Existieron así mismo contribuyentes de América del Norte, como Alvin Hansen, Lawrence Klein, Abba

⁶ Edwin Robert Anderson Seligman (1861-1939), fue un economista americano que pasó toda su carrera académica en la Universidad de Columbia en la ciudad de Nueva York. Seligman es mejor recordado por su trabajo pionero en el campo de lo fiscal y las finanzas públicas.

⁷ Se refiere a las funciones clásicas que el sector público debe desempeñar en un sistema económico y consisten en: la estabilización macroeconómica, la redistribución de los recursos y la asignación de los recursos. Estas tres funciones se denomina la trilogía de Musgrave (Díaz, 2002, pág. 393).

Lerner, Robert Solow, Paul Samuelson y otros, sin embargo en sus escritos, se concentraron principalmente en la función de estabilización⁸ de la política fiscal, ya que este rol fue considerado como el más importante en los años 1950 y 1960.

La política de estabilización Keynesiana, siendo un componente fundamental, es sólo una parte de lo que abarca la teoría moderna de la política fiscal. En la concepción de esta teoría, que ha sido bien desarrollada por Musgrave (1959) y Johansen (1965) en sus diferentes tratados, los objetivos de la política fiscal se extienden más allá de la estabilización ya que las herramientas fiscales pueden ser utilizadas también para la redistribución de la renta y para reasignar recursos en formas deseadas (Tanzi, 2006, pág. 2).

Dentro del análisis de la política fiscal es importante considerar la existencia de agentes denominados hacedores de la política, quienes se asume no tienen otro objetivo sino promover el bienestar social de los ciudadanos. Así mismo el bienestar social no puede ser observado mediante una variable o indicador, sino que depende de varios indicadores, los cuales pueden ser de carácter económico y de carácter social. Dentro de los indicadores económicos se tiene: el crecimiento económico, crecimiento del empleo, crecimiento en la productividad, tasa de inflación, distribución del ingreso y desempleo entre diferentes grupos. En cambio dentro de los indicadores sociales se tiene: la esperanza de vida, incidencia del crimen, tasas de alfabetización, calidad del medio ambiente físico e incidencia de enfermedades. Existe una relación entre dichos indicadores por lo que las variables económicas influyen en las sociales y viceversa.

Los hacedores de política responsables de la política económica se enfocan en los indicadores económicos y los mismos poseen una percepción sobre el peso que cada indicador, (y_i), tiene en la función de bienestar (W). Por lo tanto se dispone de la siguiente ecuación:

$$W = f(y_1, y_2, \dots, y_n) \quad (1)$$

Adicionalmente los hacedores de política conocen que los indicadores (y_i) pueden ser influenciados por cambios en los instrumentos de política (x_j). Dichos instrumentos son herramientas disponibles para los hacedores de políticas para modificar el bienestar social y dirigir el mismo hacia un punto óptimo. Por lo cual cada indicador viene a ser una función de los instrumentos de política. Por lo que se puede escribir la siguiente ecuación:

$$y_i = f(x_1, x_2, \dots, x_j) \quad (2)$$

En este contexto la eficiencia puede ser observada a través del cambio en un instrumento, Δx , el cual permita generar un cambio en un indicador y en cierto monto dado, Δy . Por lo que si un cambio pequeño

⁸ Consiste fundamentalmente en el manejo de la política monetaria y la política fiscal. La fortaleza de un manejo centralizado está dada en gran medida por la naturaleza misma de estas dos políticas que rebasan el ámbito local, tanto en su diseño como en sus efectos. El índice general de precios, los ciclos económicos, la movilidad de los contribuyentes que cambian de jurisdicción, la naturaleza de la deuda y el financiamiento del déficit son algunos de los aspectos que pueden ser manejados de manera más eficiente por una autoridad central, dado que su cobertura se extiende a la nación en su conjunto (Díaz, 2002, pág. 394).

en un instrumento puede producir un cambio significativo en un indicador, el instrumento es considerado eficiente con respecto a ese indicador⁹.

Definición de Presupuesto General del Estado

De acuerdo a la revisión de la información disponible, “el Presupuesto General del Estado es la estimación de los recursos financieros que tiene un país; es decir los Ingresos y los gastos” (Ministerio de Finanzas, 2013).

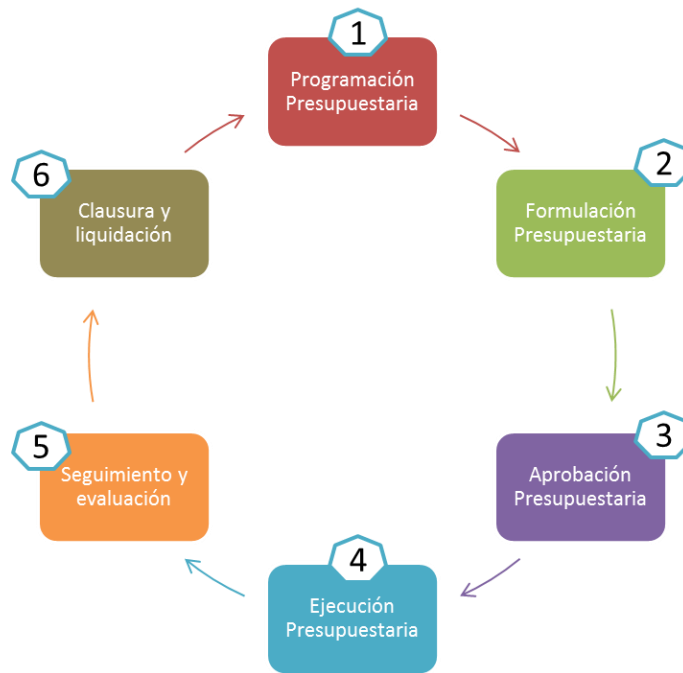
El uso y destino de los recursos del Presupuesto General del Estado, deben estar acompañados por un proceso previo de planificación por parte de los gobiernos, que permita establecer prioridades para atender problemas estructurales como la pobreza y las desigualdades sociales. Por lo que las instituciones públicas deben realizar una planificación priorizando sus necesidades con el fin de que puedan prestar sus bienes y servicios a la población.

El uso del PGE se encuentra sustentado en una serie de procesos y etapas conocidas como el Ciclo Presupuestario, el cual comprende seis etapas y se resumen de la siguiente manera:

La **programación presupuestaria** es la primera fase del ciclo presupuestario donde se especifican los objetivos y metas señalados en la planificación del Estado para un determinado período. Las acciones que se realizan son elaborar las directrices presupuestarias, es decir las condiciones en las cuales se analiza y se toma decisiones sobre los posibles límites de ingresos y gastos. La segunda fase del ciclo presupuestario es la **formulación presupuestaria**, en la cual se recogen los requerimientos de las instituciones comprendidas en el PGE, con el fin de apoyar diferentes objetivos como la estabilidad macroeconómica. La tercera etapa del ciclo comprende la **aprobación presupuestaria**, para dicha etapa se debe contar ya con la Proforma Presupuestaria la cual es enviada a la función legislativa para su revisión y aprobación. La cuarta etapa se refiere a la **ejecución presupuestaria**, tiene que ver con el cumplimiento de todas las acciones propuestas por las diferentes entidades públicas. La quinta etapa comprende el **seguimiento y evaluación**, que se refiere a una medición de los resultados obtenidos, tanto físicos como financieros y los efectos que han producido. Finalmente la última etapa del ciclo presupuestario se conoce como **clausura y liquidación**, esta acción se refiere al cierre automático de la ejecución presupuestaria el 31 de diciembre de cada año, es decir, que luego de esa fecha ninguna institución puede hacer compromisos, ni crear obligaciones, ni puede realizar acciones u operaciones de ninguna naturaleza que afecten al presupuesto de ese año. Adicionalmente, realizada la clausura se hace un informe económico de los resultados de la Ejecución Presupuestaria, este ejercicio se conoce como liquidación presupuestaria (Ministerio de Finanzas, 2013). El gráfico N°1 ilustra lo antes mencionado:

⁹ Hay que reconocer que los cambios en los instrumentos pueden ser limitados por las leyes, la política o las dificultades administrativas. Pequeños cambios en los instrumentos son más propensos a ser más factibles que los grandes cambios.

Gráfico N°1
Etapas del Ciclo Presupuestario



Fuente: Ministerio de Finanzas (2012) **El Ciclo Presupuestario**
Elaboración: Josué Carpio

Definición de política social

El definir la política social es una cuestión importante ya que afecta a la vida de los ciudadanos de una sociedad moderna, y es capaz de afectar a la distribución de los recursos materiales de las diferentes sociedades. Los diferentes conceptos que se han generado a lo largo de la historia difieren entre sí por diversos aspectos que tienen que ver con las circunstancias que vivieron los autores en cada época, así como las concepciones e ideologías que poseen respecto al mundo y a los procesos que involucran a los seres humanos. “Por política social podríamos entender el diseño y la ejecución programada y estructurada de todas aquellas iniciativas adoptadas para atender una serie de necesidades consideradas básicas para la población” (Montoro, 1997, pág. 34).

Junto con este concepto es importante mencionar que el interés de la política social viene por parte de las agencias público-estatales y en estos últimos tiempos han tomado mayor fuerza las agencias privadas con o sin fines de lucro, es así como Habermas (1981) define esta participación como parte de la nueva esfera pública. De manera general también es importante considerar el hecho de que hablar de política social tiene que ver con una preocupación colectiva pública sobre ciertas necesidades colectivas y básicas que tienen los ciudadanos. “Entre dichas necesidades básicas figuran de manera singular las siguientes: salud, educación, trabajo, jubilación digna, derecho al trabajo, y en general, el mantenimiento de unas condiciones generales que impidan la marginación social en cualquiera de sus formas” (Montoro, 1997, pág. 34).

De acuerdo a Titmuss (1974) es importante considerar ciertos conceptos que se asocian y guardan relación con la política social como son: la administración social, servicios sociales, bienestar social, seguridad social, estados de bienestar y otros conceptos. Así mismo explica que la palabra política puede ser tomada para referirse a los principios que rigen acciones dirigidas hacia un determinado fin, por lo que el concepto denota acción acerca de los medios así como de los fines y por lo tanto implica cambios: como cambios de situaciones, sistemas, prácticas y comportamientos (Titmuss, 1974, pág. 138).

Orígenes y evolución del concepto

Para poder entender los cambios que se han generado respecto a la política social es importante conocer acerca del uso y evolución de dicho concepto. Es así que la expresión política social empezó a utilizarse a mediados del siglo XIX.

Parece que fue Robert von Mohl¹⁰ quien empleó por primera vez la expresión *sozialpolitik* en 1845 para referirse a una suerte de teoría de regulación de los fines sociales que fuese diferente de la política jurídica imperante en aquellos momentos dentro de la Teoría del Estado (Montoro, 1997, pág. 34).

Dejando a un lado el tema de la autoría del concepto, lo importante es recalcar que surge un concepto que se uniría a otros que se estaban desarrollando a mediados del siglo XIX para hacer frente a la cuestión social. Se debe considerar también que desde el punto de vista histórico, la temática de política social ha estado y se encuentra ligado en la actualidad a la figura del Estado.

De hecho, podría entenderse la Política Social como el instrumento característico del Estado moderno que ha permitido limar los conflictos sociales que venían arrastrándose desde el siglo XIX y conseguir alcanzar un grado de equiparación social bajo la forma de ese bienestar colectivo que ha caracterizado especialmente a los países europeos desde el final de la II Guerra Mundial (Montoro, 1997, pág. 35).

Consecuentemente es que a dicho Estado se le ha denominado Estado benefactor, o Estado protector y el término con que se le conoce más ampliamente es el de Estado de Bienestar, que en su versión anglosajona es el *Welfare State*.

Finalmente es importante considerar de acuerdo a Montoro (1997), que la idea de política social surge en cuatro parámetros principales sin los cuáles no podría entenderse su significado:

- El concepto de Estado Social.
- La idea de Estado de Bienestar (*Welfare State*).
- La concepción liberal del orden social y económico.
- La concepción socialista y social demócrata.

¹⁰ Robert von Mohl vivió de 1799 a 1875. Fue profesor en Tubinga y Heidelberg. Sus actividades políticas le llevaron a ser diputado, ministro y embajador. La cantidad de su producción científica fue verdaderamente extraordinaria, extendiéndose al conjunto de las ciencias políticas, en el amplio sentido que esta designación tiene en Alemania, y especialmente a la teoría general del Estado, al derecho constitucional comparado y a la historia del pensamiento político.

El rol del Estado en la economía

En cuanto al estudio del papel que desempeña el Estado en la economía es importante entender por qué dicho ente realiza unas actividades económicas y otras no, también observar por qué ha variado el alcance de sus actividades en los últimos años y comprender que las actividades difieren en cada país dadas las circunstancias y el entorno de los mismos, de igual manera observar si el papel que cumple lo hace de manera eficiente. En resumen, los aspectos antes mencionados son las principales cuestiones de las que se ocupa la economía del sector público.

En los países occidentales en general, se reconoce que se manejan bajo una estructura de economía mixta, esto quiere decir que ciertas actividades las realizan las empresas privadas y otras el Estado, éste último puede influir en la conducta y comportamiento de los agentes privados mediante el uso de instrumentos como reglamentaciones, impuestos, subsidios entre los principales. En este punto el estudio de la economía del sector público se vuelve importante, ya que permite definir las fronteras entre las actividades que realizan los agentes públicos y privados (Stiglitz, 2000, pág. 12).

Es necesario visualizar los diferentes puntos de vista sobre el papel del Estado en la economía y en general en las sociedades, por lo que realizar una revisión histórica de dichos procesos permite dimensionar de mejor manera como ha ido evolucionando el aporte del Estado. Una de las principales teorías predominantes en el siglo XVIII, particularmente dentro de los economistas franceses era la teoría llamada mercantilista, donde el Estado debía fomentar activamente el comercio y la industria. En respuesta a dicho pensamiento, Adam Smith¹¹ (a quien suele considerarse como el fundador de la economía moderna), defiende y plantea la idea de que el Estado debe desempeñar un papel limitado en la economía, lo que intentó mostrar fue que la competencia y el ánimo de lucro llevaba a los individuos, en la búsqueda de sus propios intereses privados, a servir al interés público (Stiglitz, 2000, pág. 13). Junto con estos aportes surge también el pensamiento por parte de Smith de que la economía era llevada como por una mano invisible, a producir lo que se deseaba y de la mejor forma posible.

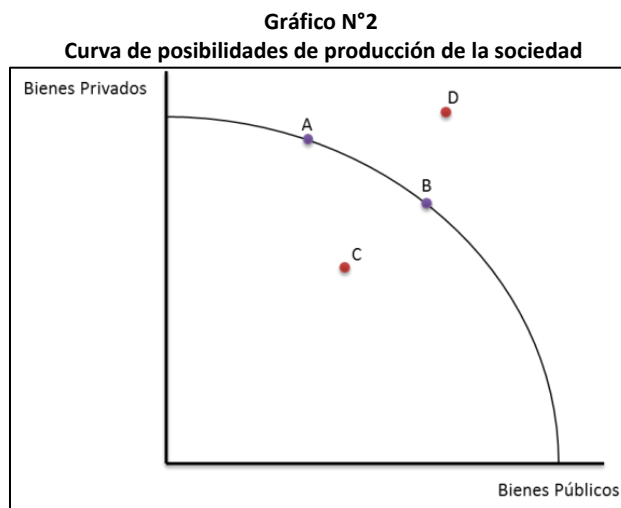
En cambio los economistas más importantes del siglo XIX, como los ingleses John Stuart Mill y Nassau Senior, promulgaron la doctrina conocida con el nombre de *laissez faire*, donde se plantea que el Estado debe dejar hacer al sector privado y no intentar regular o controlar la empresa privada. El razonamiento tenía que ver con que la competencia ilimitada era la mejor manera de servir los intereses de la sociedad (Stiglitz, 2000, pág. 13).

Como respuesta a las teorías planteadas sobre el libre comercio y el fomento a la empresa privada y la menor intervención del Estado en las actividades económicas, van a surgir nuevos postulados que buscan dar otra orientación a la organización de la sociedad, esto como consecuencia de que a algunos pensadores sociales del siglo XIX, les preocupaban las grandes desigualdades de la renta que veían a su alrededor y la miseria en la que vivían las clases trabajadoras, así como el paro en el que se veían sumidas frecuentemente.

¹¹ Adam Smith (1723-1790) fue un economista y filósofo escocés, uno de los mayores exponentes de la economía clásica.

Es así que surgen los teóricos sociales como Karl Marx, Sismondi y Robert Owen, quienes desarrollaron teorías que no solo intentaban explicar lo que veían sino que también sugerían como reorganizar mejor la sociedad, ya que muchos atribuían los males de la sociedad a la propiedad privada y justamente Marx fue el defensor más influyente de la idea de que el Estado debía intervenir más en el control de los medios de producción e incluso otros pensadores como Owen manifestaron que ni el Estado ni la empresa privada era la solución, sino más bien la conformación de grupos más pequeños de personas que cooperaran en interés mutuo (Stiglitz, 2000, pág. 13).

En el contexto actual es evidente que los economistas estudian la escasez, es decir, la manera en que las sociedades deciden la forma de utilizar los recursos escasos y se plantean cuatro preguntas fundamentales: ¿Qué ha de producirse?, aspecto que se refiere a que parte de los recursos existentes deben destinarse a la producción de bienes públicos como por ejemplo una autopista y cuál a la producción de bienes privados por ejemplo los automóviles. “Esta gama de opciones suele describirse mediante la curva de posibilidades de producción, que representa las distintas cantidades de dos bienes que pueden producirse eficientemente con una tecnología y unos recursos dados” (Stiglitz, 2000, pág. 22).



Fuente: Stiglitz, Joseph (2000). **La Economía del Sector Público**

Elaboración: Josué Carpio

La curva de posibilidades de producción representa el nivel máximo de bienes privados de que puede disponer la sociedad para cada nivel de bienes públicos. Si desea disfrutar de una mayor cantidad de bienes públicos, tiene que renunciar a algunos bienes privados. En el gráfico N°2 por ejemplo si se genera un desplazamiento del punto A al B, aumentan los bienes públicos pero disminuyen los privados. El punto C que se encuentra por debajo de la curva de posibilidades de producción, se dice que es ineficiente porque la sociedad podría obtener mayor cantidad tanto de bienes públicos como de bienes privados. En cambio el punto D, que se encuentra por encima de la curva es inalcanzable, porque con los recursos y la tecnología existentes no es posible tener al mismo tiempo esa cantidad de bienes públicos y esa cantidad de bienes privados.

En cuanto a la segunda pregunta que es ¿cómo debe producirse?, la misma se refiere a las decisiones de producción en el sector público o privado y la distribución de los factores de producción como capital y trabajo o la utilización de tecnologías que empleen menos energía. La tercera pregunta menciona ¿para quién debe producirse?, que tiene que ver con la cuestión de la distribución, es decir, determinar que grupos de la sociedad se beneficiarán de la provisión de bienes públicos. Finalmente la cuarta pregunta fundamental menciona ¿cómo se toman las decisiones? y la respuesta generada es colectivamente, es decir son aquellas decisiones que la sociedad toma en su conjunto, estas decisiones pueden llegar a ser complicadas dadas las preferencias de cada uno de los individuos de la sociedad, por lo que es importante reconocer que en muchos casos las decisiones públicas presentan un mayor grado de complejidad.

La Economía del Bienestar

La economía del bienestar es la rama de la economía que se ocupa de lo que se denomina como cuestiones normativas, es decir de lo que “debería ser” para lo cual se hace uso de juicios de valor que permitan determinar la conveniencia de los distintos cursos de acción que toma el Estado. Así la cuestión más importante sobre cómo debe gestionarse una economía es con respecto a qué debe producirse, cómo debe producirse, para quién debe producirse y quién toma esas decisiones.

“Las asignaciones de recursos que tienen la propiedad de que no es posible mejorar el bienestar de ninguna persona sin empeorar el de alguna otra se dice que son eficientes en el sentido de Pareto u óptimas en el sentido de Pareto” (Stiglitz, 2000, pág. 69). Normalmente cuando se habla de eficiencia, los economistas se refieren a la eficiencia en el sentido de Pareto. Así mismo puede existir lo que se denomina como una mejora en el sentido de Pareto, donde un cambio que mejore el bienestar de algunas personas no va a empeorar el de ninguna otra.

Teoremas fundamentales de la economía del bienestar

Dentro de la economía del bienestar se han podido obtener resultados importantes que describen la relación entre los mercados competitivos y la eficiencia en el sentido de Pareto, dichos resultados se denominan teoremas fundamentales de la economía del bienestar.

El primer resultado menciona que si la economía es competitiva, es eficiente en el sentido de Pareto. El segundo teorema plantea lo contrario, es decir, que hay muchas distribuciones eficientes en el sentido de Pareto y que transfiriendo riqueza de una persona a otra, mejoramos el bienestar de la segunda y empeoramos el de la primera. Tras redistribuir la riqueza, si dejamos que actúen libremente las fuerzas de la competencia, se obtendrá una asignación de los recursos eficiente en el sentido de Pareto (Stiglitz, 2000, pág. 72).

Además es importante mencionar que el segundo teorema fundamental de la economía del bienestar establece que para asignar eficientemente los recursos con la distribución deseada de la renta, no es necesario que exista un planificador central, es decir un mecanismo de asignación centralizado, sino más bien que las empresas competitivas, al intentar maximizar los beneficios, pueden hacerlo tan bien como

el mejor de todos los planificadores posibles, por lo que el segundo teorema busca otorgar una justificación para utilizar el mecanismo de mercado descentralizado.

Mecanismo de asignación centralizado

En el mecanismo de asignación centralizado las decisiones relacionadas con la producción y el consumo, es decir, qué bienes se producen, cómo se producen y quién obtiene cada uno de ellos, “se concentran en las manos de un único organismo, la agencia de planificación central, o de una única persona, que se denomina planificador central” (Stiglitz, 2000, pág. 73).

Es evidente que ninguna economía ha llegado a estar totalmente centralizada, sin embargo si existen claros ejemplos de países que se basan en gran medida en la planificación central, como por ejemplo Cuba y Corea del Norte.

Mecanismo de asignación descentralizado

Contrario al mecanismo donde existe un planificador central, en la asignación descentralizada, las decisiones relacionadas con la producción y el consumo son tomadas por la multitud de empresas y de individuos que conforman una economía.

Eficiencia económica del gasto público

Como ya se ha explicado en puntos anteriores, un aspecto fundamental dentro de la economía tiene que ver con la intervención del Estado en una serie de actividades, no se discute la intervención del gobierno en actividades de gran beneficio para la sociedad, como el otorgamiento de bienes y servicios para alcanzar diferentes objetivos sociales y económicos. Desde esta perspectiva el Estado puede ser visto como productor, debido a que genera bienes y servicios mediante la combinación de trabajo y otros insumos. “En ese sentido, a los que producen mayor cantidad de buenos resultados, y gastan menos en insumos (o utilizan una cantidad menor), se les puede considerar como los más eficientes, comparados con aquellos que generan menores resultados con mayor o igual cantidad de insumos” (Moreno, 2008, pág. 8).

Concretamente para el caso del sector educativo, existen externalidades positivas relacionadas con la elevación de los niveles de instrucción de la población (Clements 1999), por lo que se justifica un papel más activo del gobierno. Así mismo dada la importancia del sector (Moreno, 2008, pág. 8), no existe claridad acerca del papel óptimo que debiera desempeñar el Estado, ya sea mediante la provisión directa del servicio o a través del financiamiento del sector privado.

La preocupación básica está centrada en establecer la cantidad apropiada del gasto público para alcanzar ciertos objetivos en educación y, además, en determinar si éste se utiliza de forma eficiente, es decir, si se están obteniendo los mayores resultados esperados con el mismo costo o con el más bajo posible (Moreno, 2008, pág. 8).

Conforme lo que menciona Pereyra, desde el punto de vista económico, el gasto en educación se enfoca en reducir el atraso económico, incrementar la productividad del trabajo y mejorar la distribución del ingreso. Por lo que el no realizar un gasto eficiente, ya sea por no gastar lo adecuado o por gastar ineficientemente, llevan a una pérdida de potencial del capital humano y consecuentemente al atraso, al deterioro de la calidad de vida y al aumento de la violencia (Pereyra, 2000, pág. 237).

Tanzi (2000) explica que la evaluación de la calidad del sector público sólo puede lograrse a través del análisis del rol del Estado, si los objetivos de dicho rol son alcanzados eficientemente, entonces puede decirse que existe un gobierno de alta calidad. Por lo cual, la eficiencia del sector público dependerá del logro de tales objetivos al menor costo es decir, con el menor grado de distorsiones, la menor presión fiscal, el menor número de empleados y con el menor empleo de recursos (Pereyra, 2000, pág. 238).

Análisis Free Disposable Hull (FDH)

El método de análisis FDH¹² se desarrolla para poder medir empíricamente la eficiencia relativa de unidades de producción en un ambiente de mercado. “Se basa en un enfoque microeconómico sobre la teoría del productor a fin de evaluar que tan bien se logra transformar factores de producción en productos” (Pereyra, 2000, pág. 239).

El análisis FDH consiste en primer lugar, en establecer la frontera de posibilidades de producción que representa la combinación de los mejores resultados de producción observados dentro de una muestra de observaciones, y en segundo lugar se encarga de medir la ineficiencia relativa de los productores dentro de la frontera de posibilidades de producción, medido a través de la distancia hacia la frontera (Gupta, Keiko, & Verhoeven, 1997, pág. 8).

Las mayores ventajas del análisis FDH son que impone restricciones débiles en la tecnología de producción, lo cual permite realizar una comparación de los niveles de eficiencia entre los productores. El único supuesto empleado es que se puede disponer libremente de los insumos y/o productos, por lo que es posible con la misma tecnología de producción disminuir los productos manteniendo el nivel de insumos y de igual manera incrementar los insumos manteniendo los productos a un mismo nivel (Gupta, Keiko, & Verhoeven, 1997, pág. 8).

Una de las propiedades aplicables a los sets de producción es la llamada *free disposal*¹³, la que establece que siempre se podrá desechar una cantidad de input sin que ello signifique una reducción del producto, o dicho de otra manera, el incremento de la cantidad de input puede ser desechado sin generar ningún costo adicional (Pereyra, 2000, pág. 239).

Este supuesto garantiza la existencia de una FDH continua, o frontera de posibilidades de producción, para cualquier muestra de resultados de producción. Por lo tanto el análisis FDH provee de una herramienta intuitiva que puede ser utilizada para identificar las mejores prácticas en el gasto del

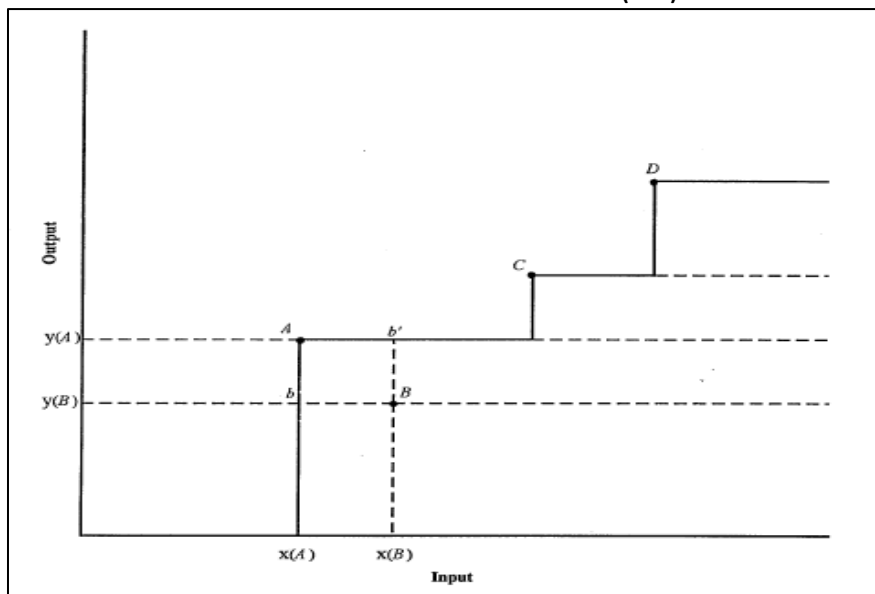
¹² El análisis FDH se propuso por primera vez en un estudio de la eficiencia relativa en las operaciones de una oficina postal en Deprins, Simar y Tulkens (1984).

¹³ Mas-Colell, Whinston y Green (1995) describen 12 propiedades asociadas a las fronteras de producción entre ellas, la propiedad Free Disposal.

gobierno y para medir como les está yendo a los gobiernos de los países en comparación a esas mejores prácticas.

De acuerdo a Gupta, Keiko y Verhoeven (1997), la utilidad del análisis FDH es que permite visualizar que un productor es relativamente ineficiente si otro productor utiliza menos insumos para generar la misma cantidad de productos o incluso más. Por el lado contrario un productor es relativamente eficiente si es que no existe otro productor que utilice menos insumos para generar los mismos o más productos.

Gráfico N°3
Frontera de Posibilidades de Producción (FDH)



Fuente: Gupta, Keiko & Verhoeven (1997). **The Efficiency of Government Expenditure: Experiences from Africa**

Elaboración: International Monetary Fund

En el gráfico N°3 se puede visualizar la explicación del análisis FDH, el caso se ilustra con un insumo y un producto. El productor B utiliza más insumos para producir menos productos que A, por lo que es considerado relativamente ineficiente en comparación al productor A. El productor C es relativamente eficiente, ya que no existe otro productor en la muestra que tenga menor nivel de insumos y con mayores productos. Los productores A y B tienen menores insumos, pero también menores productos que el productor C; el productor D tiene mayor nivel de insumos y de productos que C por lo que por el mismo razonamiento, el productor D también es relativamente eficiente.

De igual manera el análisis FDH establece el grado de eficiencia de la siguiente manera. En primer lugar se deben identificar los resultados de producción relativamente eficientes de la muestra. Por lo que en el gráfico anterior los resultados de eficiencia relativa son los puntos A, C y D. Dado que el resultado de producción del productor A es factible y existe libre disposición, todos los resultados de producción donde se use por lo menos tanto nivel de insumos para generar el mismo nivel de producción o menor, también son factibles. Esas posibilidades de producción relativamente ineficientes son identificadas por el área rectangular a la derecha y por debajo del productor A, que contiene al productor B. Similarmente,

las áreas rectangulares a la derecha y por debajo de los productores C y D identifican también posibilidades de producción relativamente ineficientes. Si es que no existen observaciones en el área rectangular a la izquierda y por encima de un resultado de producción observado, el último resultado de producción se encuentra entre los resultados de producción relativamente eficientes en la muestra de observaciones (Gupta, Keiko, & Verhoeven, 1997, pág. 9).

Por lo que la frontera del conjunto de posibilidades de producción, se encuentra dada por la línea que conecta los puntos A, C y D. Esta es la frontera de posibilidades de producción o FDH. Hay que tomar en cuenta que la libre disposición se requiere para obtener una frontera de posibilidades de producción continua, con la ausencia de ese supuesto, no se podría inferir que todas las combinaciones de productos en la línea que conecta A, C y D sean factibles (Gupta, Keiko, & Verhoeven, 1997, pág. 9).

Otro punto que debe considerarse es que un productor puede ser relativamente eficiente, aunque ningún otro productor sea ineficiente en relación a él. Aquellos productores que son eficientes por defecto se los denomina *independientemente eficientes*¹⁴.

Aplicando el criterio de eficiencia descrito anteriormente, se puede realizar una clara distinción entre los *resultados de producción relativamente eficientes*, es decir aquellos resultados en la frontera de posibilidades de producción y los *resultados de producción relativamente ineficientes*, que son aquellos resultados que se encuentran al interior del conjunto de posibilidades de producción. Sin embargo, para lograr una comparación significativa entre productores, se requiere de una medida de eficiencia que permita establecer un ranking a los resultados de producción. Es así como se dispone del *puntaje de eficiencia (efficiency score)*, que representa la distancia de los resultados de producción individuales hacia la frontera de posibilidades de producción. Con este paso se puede establecer el grado de eficiencia (Gupta, Keiko, & Verhoeven, 1997, pág. 11).

El cálculo del puntaje de eficiencia de un productor puede ser ilustrado por medio del gráfico N°3, en donde el productor B es el único relativamente ineficiente. El análisis FDH sugiere dos maneras de medir la distancia del resultado de producción del productor B hacia la frontera de posibilidades de producción: un camino puede ser por el lado de los insumos y otro por el lado de los productos. En términos de los insumos la distancia está dada por la línea *bB*, lo que viene a representarse por el cociente de insumos utilizados por el productor A sobre los insumos utilizados por el productor B, $x(A)/x(B)$. Esta medida de eficiencia se refiere al puntaje de eficiencia de insumos.

En cuanto a la valoración otorgada, para todas las observaciones en el interior del conjunto de posibilidades de producción, el puntaje de eficiencia de insumos es menor a 1. Para todas las observaciones en la frontera de posibilidades de producción (productores A, C y D) el puntaje de eficiencia es 1. “El puntaje de eficiencia de insumos indica el exceso de uso de insumos por parte del

¹⁴ Ejemplos de resultados de producción independientemente eficientes son los productores C y D en el gráfico 2. El productor A no es independientemente eficiente, dado que el productor B es ineficiente en relación al productor A.

productor ineficiente y por lo tanto el grado en que dicho productor asigna sus recursos de forma ineficiente” (Gupta, Keiko, & Verhoeven, 1997, pág. 11).

Por el lado de los productos, el puntaje de eficiencia del productor B está dado por la línea $b'B$, lo que es el cociente de productos $y(B)/y(A)$. Este puntaje indica la pérdida de productos en relación con el productor más eficiente con igual o menor nivel de insumos. La valoración del puntaje está dada de la misma forma que el puntaje de eficiencia de insumos.

Capítulo 1

Análisis del Presupuesto General del Estado y el fortalecimiento de la institucionalidad

Evolución Histórica del Presupuesto General del Estado

El análisis del Presupuesto General del Estado debe estar acompañado de un proceso de comprensión de los distintos cambios que se han generado a partir de la aprobación de la nueva Constitución de 2008, cambios de carácter normativo, político, institucional, donde se instauró un nuevo modelo de planificación nacional enfocado en el denominado Buen Vivir¹⁵ Nacional.

Dentro del contexto nacional es importante mencionar que antes de la aprobación del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPYPF), en el país existían alrededor de 8 leyes distintas que normaban a las finanzas públicas, entre las principales se encontraban: la Ley de Presupuestos, la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC) y la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (LOREYTF). Pero concretamente no existía un marco normativo que reglamente la planificación en el Ecuador (Asamblea Nacional; Ministerio Coordinador de Desarrollo Social; UNICEF, 2011, pág. 7).

La Constitución del Ecuador (2008) en el artículo 292 define al Presupuesto General del Estado de la siguiente manera:

El Presupuesto General del Estado 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 (pág. 143).

Es así que con la aprobación de la Constitución del Ecuador en el año 2008, el país inicia una nueva serie de retos en el tema de planificación y finanzas públicas, de esta manera existen varios artículos en la constitución que brindan sustento y justificación al nuevo proceso de reglamentación de las finanzas públicas. El actual marco constitucional plantea la gestión de un presupuesto por resultados, es decir que debe existir una adecuada orientación al apoyo y cumplimiento de los objetivos nacionales en el marco de una planificación para el desarrollo. Esto se contraponen a la existencia de un presupuesto orientado hacia programas que muchas veces no están articulados entre sí, por lo cual el papel del Presupuesto

¹⁵ Se entiende por Buen Vivir a la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte dignas, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El Buen Vivir supone tener tiempo libre para la contemplación y la emancipación, y que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno valora como objetivo de vida deseable [...] (Ramírez, 2008: 387, citado en SENPLADES 2009-2013, pág. 10).

General del Estado, como principal herramienta de la política fiscal, se traduce a la obtención de resultados bajo el sustento previo de un proceso de planificación nacional (Ver tabla N°1).

Tabla N°1
Enfoques del Presupuesto Tradicional y el Presupuesto por Resultados

	PRESUPUESTO TRADICIONAL	PRESUPUESTO ORIENTADO A RESULTADOS
Enfoque	Insumos	Resultados
Énfasis	Cumplimiento de normas	Cumplimiento de resultados
Asignación de recursos	Inercial e incrementalista	En programas definidos por la planificación
Horizonte temporal	Corto plazo (anual)	Medio y largo plazo (prurianual)
Preguntas clave	¿Cuánto se gastará? ¿Quién gastará? ¿En qué se gastará?	¿Para qué se gastará? ¿Qué resultado se obtendrá? ¿Qué costo significará?
Gestión	Centralizada y rígida	Descentralizada y flexible
Seguimiento y evaluación	Seguimiento y evaluación	Cumplimiento de metas y resultados expresados por indicadores de eficiencia y eficacia

Fuente: Ministerio de Finanzas (2011). **La Inversión Social en el Presupuesto General del Estado 2011**

Elaboración: Josué Carpio

El Artículo 293 de la Constitución del Ecuador (2008) menciona lo siguiente:

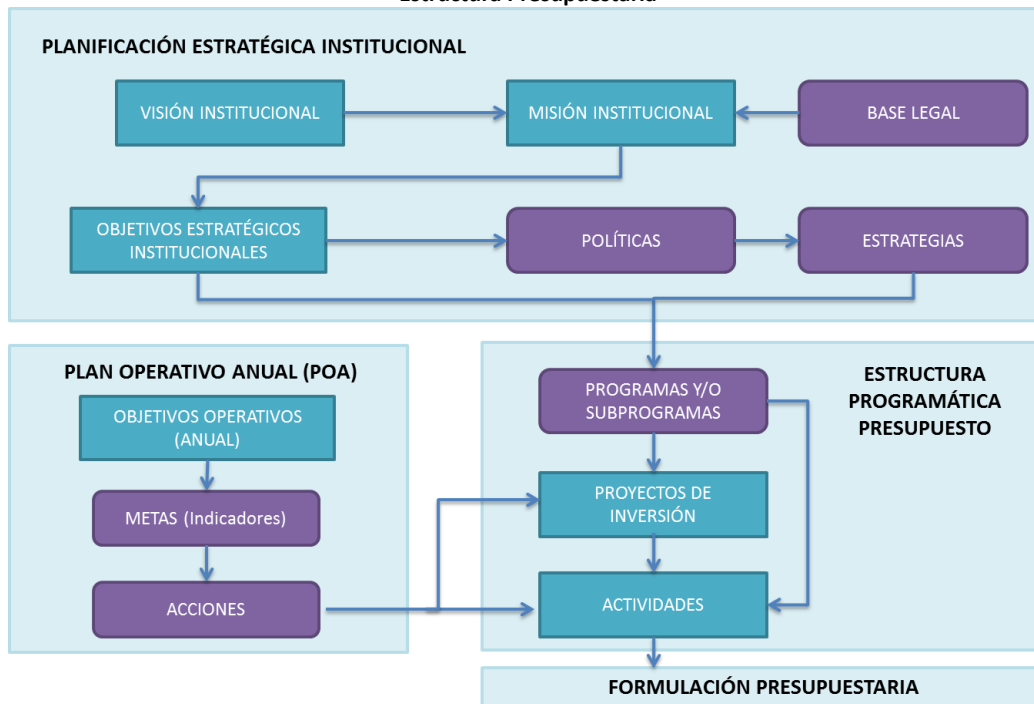
La formulación y la ejecución del Presupuesto General del Estado se sujetarán al Plan Nacional de Desarrollo. Los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y los de otras entidades públicas se ajustarán a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y su autonomía (pág. 143).

Con respecto al instrumento de Planificación con el cual cuenta el país para el cumplimiento de los diferentes objetivos nacionales, el Artículo 280 de la Constitución del Ecuador (2008) indica 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 (pág. 137).

Finalmente el Artículo 297 enuncia 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” (pág. 144). De esta manera es como se justifica el hecho de articular a las finanzas públicas con la planificación nacional.

Gráfico N°4
Estructura Presupuestaria



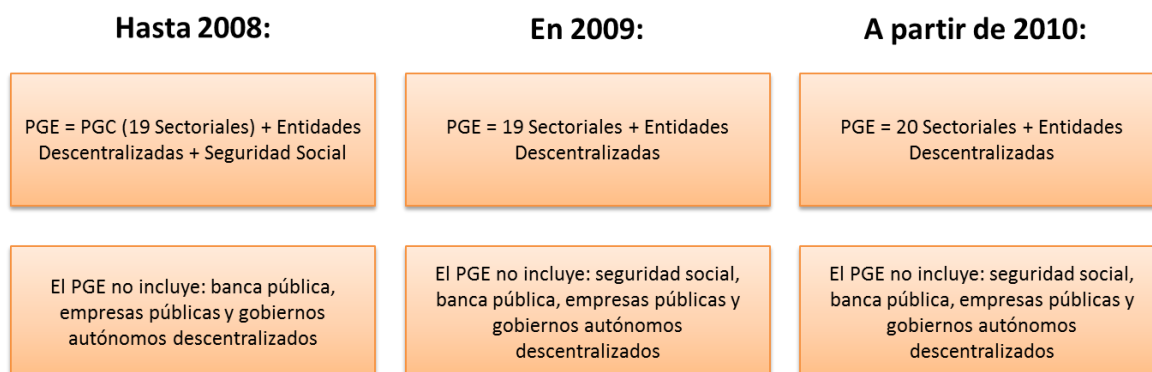
Fuente: Ministerio de Finanzas (2011). **La Inversión Social en el Presupuesto General del Estado 2011**
Elaboración: Josué Carpio

De esta manera, la estructura presupuestaria del Ecuador surge primeramente de un proceso de planificación estratégica institucional, donde se establecen la visión y misión institucional, así como la base legal que sustenta dicha planificación. Se cuentan con objetivos estratégicos institucionales que permiten definir las políticas a implementar a través de estrategias. Posterior a esto se impulsan los diferentes programas, proyectos de inversión que se han elaborado y para lo cual se cuenta con una serie de actividades.

Todos estos pasos constituyen la estructura programática del presupuesto que finalmente se van a traducir en el proceso de formulación presupuestaria. Adicionalmente se cuenta con el Plan Operativo Anual (POA), donde se establecen los objetivos operativos que van a poder ser medidos por medio de indicadores y las diferentes acciones ejecutadas (Ver gráfico N°4).

Junto a los cambios en la estructura presupuestaria y a los procesos de planificación de las finanzas públicas, es importante observar cuál era la composición del Presupuesto antes de la aprobación de la Constitución de 2008 y los cambios que se han generado a partir de dicho suceso.

Gráfico N°5
Estructura del Presupuesto General del Estado



Fuente: Ministerio de Finanzas (2011). **La Inversión Social en el Presupuesto General del Estado 2011**
Elaboración: Josué Carpio

De acuerdo a la información del gráfico N°5, en el año 2008 el Presupuesto General del Estado (PGE) era la sumatoria del Presupuesto del Gobierno Central (PGC), de las entidades descentralizadas y de la Seguridad Social. A partir del año 2010 el PGE se encuentra constituido por 20 sectoriales¹⁶, más las entidades descentralizadas y quedando por fuera la Seguridad Social, la banca pública, empresas públicas y gobiernos autónomos descentralizados. Esto como consecuencia de que posterior a la aprobación de la nueva Constitución se eliminó la distinción entre Presupuesto de Gobierno Central (PGC) y Presupuesto General del Estado (PGE), de esta manera el primero desaparece como concepto y el PGE se establece como único ámbito presupuestario (Asamblea Nacional; Ministerio Coordinador de Desarrollo Social; UNICEF, 2011, pág. 11).

En la tabla N°2 se presentan los sectoriales que componen el Presupuesto General del Estado, de acuerdo a la nueva estructura:

Tabla N°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

¹⁶ De acuerdo a los cambios en la nomenclatura oficial de los registros presupuestarios, la denominación actual es la de “sectoriales” a aquellos que en publicaciones anteriores se denominaban “sectores”: Educación, Salud, Bienestar Social, Trabajo, Desarrollo Urbano y Vivienda. Por otro lado, al conjunto de estos cinco sectoriales se le denomina “Sector Social” (Ministerio de Finanzas; Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social; UNICEF, 2011, pág. 6)

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
19	Otros organismos del Estado
20	Régimen de Gobiernos Autónomos Descentralizados
21	Régimen Seccional Autónomo
22	Electoral
23	Transparencia y Control Social

Fuente: Ministerio de Finanzas (2011). **La Inversión Social en el Presupuesto General del Estado 2011**
Elaboración: Josué Carpio

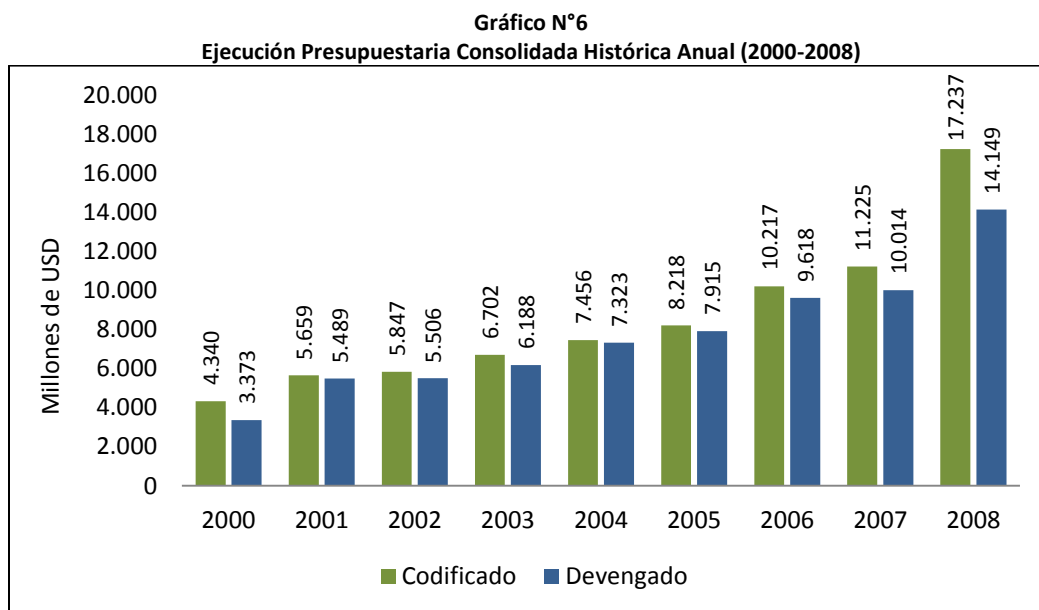
La composición del PGE a partir de 2010 es de 20 sectoriales, en donde también se incluyen a las entidades descentralizadas donde encontramos las siguientes: las universidades y la Casa de la Cultura Ecuatoriana en el Sectorial Educación, el Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional en 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. También hay que mencionar que 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. 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 (Asamblea Nacional; Ministerio Coordinador de Desarrollo Social; UNICEF, 2011, págs. 10-11).

Ejecución presupuestaria histórica

Para poder analizar la evolución histórica del Presupuesto General del Estado, en primer lugar es necesario aclarar ciertos conceptos que forman parte del ciclo presupuestario¹⁷: el **presupuesto inicial**

¹⁷ Comprende las normas, técnicas, métodos y procedimientos vinculados a la previsión de ingresos, gastos y financiamiento para provisión de bienes y servicios públicos a fin de cumplir las metas del Plan Nacional de Desarrollo y las Políticas públicas. El ciclo presupuestario es de cumplimiento obligatorio para todas las entidades y organismos del sector público y comprende las siguientes etapas: Programación Presupuestaria, formulación Presupuestaria, aprobación Presupuestaria, ejecución Presupuestaria, evaluación y seguimiento presupuestario y

que corresponde al aprobado por la Asamblea Nacional, detalla los rubros y montos asignados para cada institución, programa o actividad del presupuesto al inicio del ejercicio fiscal, el **presupuesto codificado**, que incorpora las reformas realizadas al presupuesto inicial (aumentos y/o disminuciones) a la fecha de corte en función de aspectos coyunturales y el **presupuesto devengado (ejecutado)** que 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 (Ministerio de Finanzas; Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social; UNICEF, 2011, págs. 46-47).



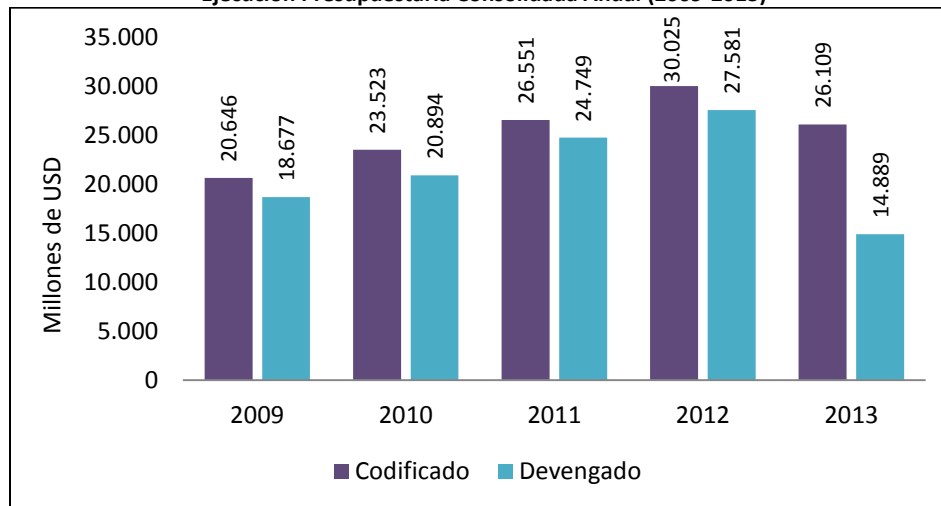
Fuente: Ministerio de Finanzas (2013). **Subsecretaría de Presupuesto**
Elaboración: Josué Carpio

De acuerdo a la información del gráfico N°6, se evidencia en primer lugar que el presupuesto ha mantenido una tendencia creciente a lo largo de los años y en general la ejecución del presupuesto también ha crecido año tras año. Por ejemplo la ejecución del año 2007 mejoró en 396.3 millones de dólares (4.1%) con respecto al año anterior y para el año 2008 la ejecución fue superior en 4,134.8 millones de dólares que significó un incremento en la ejecución presupuestaria del 41.3%.

Este crecimiento se sustenta principalmente por un aumento importante de ingresos petroleros y a la voluntad política del gobierno de recuperar el gasto público. Esto se logró mediante una estrategia de recompra de los bonos Global 2012 y 2030, que ha permitido disminuir a lo largo de los años la relación de la deuda pública como porcentaje del PIB, lo que significa un ahorro de alrededor de 7,505 millones de dólares hasta el año 2030 (Ministerio de Finanzas, 2010). La idea consiste en que por medio de la liberalización de los recursos que se generan por el pago de la deuda, se reorienten dichos recursos hacia la inversión social y productiva.

clausura y liquidación presupuestaria (Asamblea Nacional; Ministerio Coordinador de Desarrollo Social; UNICEF, 2011).

Gráfico N°7
Ejecución Presupuestaria Consolidada Anual (2009-2013)



Fuente: Ministerio de Finanzas (2013). **Subsecretaría de Presupuesto**

Nota: Los datos para el último año se presentan con corte a la fecha, septiembre 2013

Elaboración: Josué Carpio

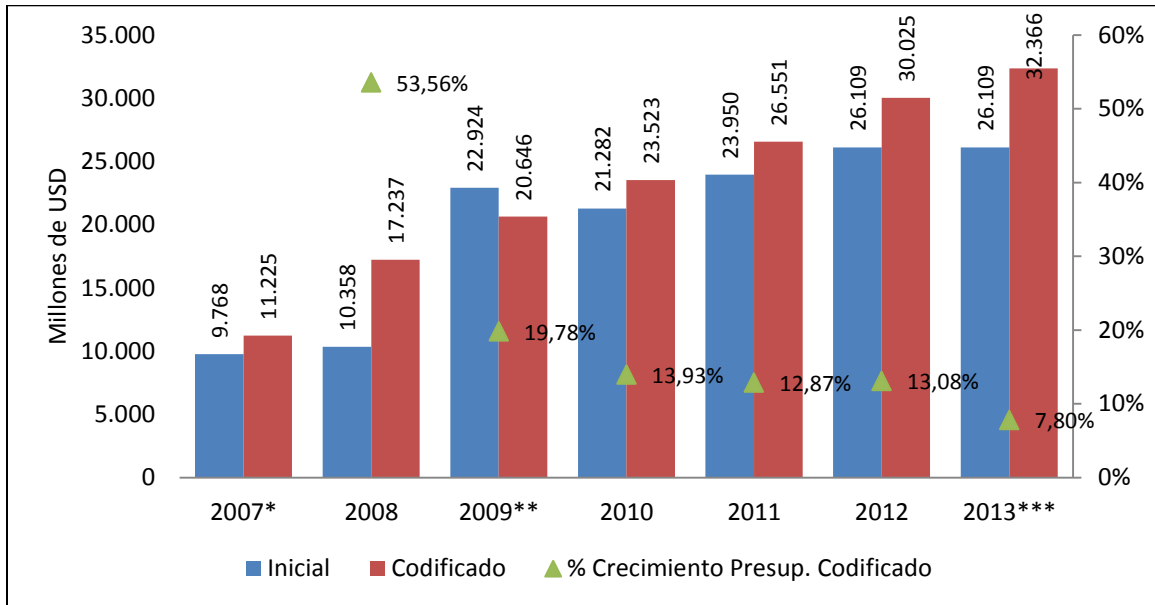
Al igual que en el caso anterior, el gráfico N°7 muestra una tendencia creciente del presupuesto en cada uno de los años considerados. La ejecución presupuestaria también presentó crecimiento en el período analizado, así por ejemplo el año 2011 tuvo una ejecución superior a la del año 2010 en 3,854.7 millones de dólares, lo que significó un incremento del 18.4%, mientras que en el año 2012 la ejecución fue 2,831.3 millones más alta que el año anterior, lo cual representó un crecimiento de 11.4%. El Presupuesto ejecutado a diciembre de 2012 se ubicó en 27,580.5 millones de dólares.

Para este período el crecimiento en el presupuesto se explica por algunos factores, uno de ellos tiene que ver con el aumento en las cargas tributarias, por ejemplo se incrementa la relevancia del Impuesto a la Renta, lo que indica que la carga tributaria mejora su progresividad, pero así mismo cae el peso del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Es así que para el año 2008 el impuesto a la renta representaba el 10.3% del PGE, mientras que en el 2010 su aporte es de 13.4%, esto es importante tomando en cuenta que se trata de un impuesto redistributivo. A pesar de una caída de los ingresos petroleros en el año 2009 producto de la crisis internacional, en el año 2010 éstos se incrementan nuevamente, lo que aporta también al crecimiento en los niveles del presupuesto. De igual manera se registra un aumento del financiamiento público en los diferentes años del período analizado, de acuerdo a información del Ministerio de Finanzas.

Los análisis realizados se sustentan en el hecho de que el nivel de la ejecución presupuestaria, es fundamental para contar con un mayor impacto potencial en las actividades que el Gobierno Nacional busca afectar a través del presupuesto. Sin embargo, no sólo es importante contar con la cantidad de recursos suficientes para ejecutar las obras, programas y proyectos, sino que es imprescindible disponer de una capacidad administrativa adecuada en el sector público, que permita direccionar dichos recursos hacia los beneficiarios y generar resultados positivos en cuanto a las obras realizadas, lo que debe

traducirse en indicadores favorables, de acuerdo a las acciones ejecutadas (Ministerio de Finanzas; Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social; UNICEF, 2011, pág. 4).

Gráfico N°8
Evolución del PGE 2007-2013



Fuente: Ministerio de Finanzas (2013). **Subsecretaría de Presupuesto**

*Año 2007 y 2008 ámbito Gobierno Central

**Año 2009 Presupuesto Inicial Prorrogado a Agosto 2009

***Año 2013 Presupuesto Inicial Prorrogado¹⁸, Presupuesto Proforma al 02/07/2013

Elaboración: Josué Carpio

Para concluir con el análisis de la evolución del Presupuesto General del Estado, se cuenta con las estadísticas consolidadas a partir del año 2007 del Presupuesto Inicial y Codificado. Siendo para el 2007 y 2008 por la metodología anterior el ámbito de Gobierno Central y a partir del año 2009 se considera tan solo como Presupuesto General del Estado. Se observa que el presupuesto codificado crece en cada uno de los años analizados, sin embargo en el 2008 tiene un crecimiento de 53.55% con respecto al año anterior. El año 2012 presenta también un crecimiento considerable del presupuesto codificado, éste se ubica en 30,025 millones de dólares, es decir 13.08% superior al año 2011 (Ver gráfico N°8).

¹⁸ De acuerdo al COPYF, Art. 107 del.- Presupuesto prorrogado.- “Hasta que se apruebe el Presupuesto General del Estado del año en que se posesiona el Presidente o Presidenta de la República, regirá el presupuesto inicial del año anterior. En el resto de presupuestos del sector público se aplicará esta misma norma.” (Ministerio de Finanzas, 2010, pág. 35).

Análisis del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

Anteriormente se explicó que previo a la aprobación del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, existían una serie de leyes que normaban los aspectos de las finanzas públicas, sin embargo las mismas no se ajustaban al nuevo modelo de desarrollo establecido por el gobierno actual.

Al igual que cualquier otra ley, el COPYFP tiene sus fundamentos en la Constitución del Ecuador de 2008, de esta manera el Artículo 3 menciona como deber primordial del Estado “planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir” (Asamblea Constituyente, 2008, pág. 17).

El Artículo 286 de la Constitución (2008) argumenta que “las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica” (pág. 141).

Así mismo dentro de la Ley en las consideraciones principales menciona que en lo que respecta a las finanzas públicas, era necesaria una reforma profunda para recuperar la funcionalidad de los recursos públicos y de esta manera facilitar la acción del Estado, debido a que la normativa anterior se encontraba diseñada para ajustarse al cumplimiento de programas económicos que se enfocaban prioritariamente en la estabilidad fiscal de corto plazo y dejan de lado los objetivos de desarrollo de mediano y largo plazo, la participación ciudadana y las garantías del buen vivir (Ministerio de Finanzas, 2010, pág. 2).

El Código fue enviado por el Ejecutivo el 15 de septiembre de 2010 con la calidad de urgente en materia económica y en octubre de 2010 se publicó, en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 306, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPYFP), luego de ser aprobado en segundo debate por el pleno de la Asamblea Nacional (Asamblea Nacional; Ministerio Coordinador de Desarrollo Social; UNICEF, 2011, pág. 7).

Es así que al contar con la nueva Constitución de 2008, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, se modifica la visión conceptual en lo que respecta a la planificación presupuestaria.

Gráfico N°9
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 (2011). **La Inversión Social en el Presupuesto General del Estado 2011**
Elaboración: Josué Carpio

En el gráfico N°9 se toma en cuenta la legislación anterior y la que rige actualmente y se realiza una comparación en función de tres aspectos. El primero se refiere a la función objetivo del Presupuesto General del Estado, la misma en el COPYFP se orienta hacia los objetivos de desarrollo planteados en el Plan Nacional para el Buen Vivir, tras haber determinado esto se observa que la variable objetivo del presupuesto es el gasto y la inversión pública como tales, enfocando dichas variables desde la importancia que presentan frente a la necesidad de dirigir recursos para cumplir con las políticas nacionales. Finalmente lo que se tiene es que la variable de ajuste presupuestaria es el financiamiento, lo que condiciona a la búsqueda de recursos adicionales a los existentes para cumplir con las metas planteadas (Asamblea Nacional; Ministerio Coordinador de Desarrollo Social; UNICEF, 2011, pág. 8).

Por todo lo antes mencionado es importante recalcar y recordar que la programación presupuestaria se encuentra acompañada de un proceso de planificación que se sustenta en la normativa existente, es decir, las bases para la consecución de los objetivos y la ejecución de programas y diferentes acciones, van a estar sujetos a la Constitución del 2008 y al Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 y al COPYFP de esta manera se genera una articulación entre dichos componentes donde se definen los objetivos claros de política económica y de esta manera se busca atender problemas estructurales que afectan al país como la inadecuada distribución del ingreso y la riqueza nacional, falta de incentivos a la producción nacional, problemas de productividad y competitividad, falta de acumulación del conocimiento científico y tecnológico, problemas en cuanto a la inserción estratégica del país en el resto del mundo, por lo que se busca afrontar estos conflictos y alcanzar estabilidad económica, entendida como la capacidad de obtener el mayor nivel de producción posible y empleo sostenibles en el tiempo.

Se puede observar de mejor manera la vinculación entre la Planificación y las Finanzas Públicas a través del gráfico N°10:

Gráfico N°10
Vinculación entre Planificación y Finanzas Públicas



Fuente: Ministerio de Finanzas (2011). **La Inversión Social en el Presupuesto General del Estado 2011**
Elaboración: Josué Carpio

De manera concreta la vinculación entre la planificación nacional y el presupuesto, se genera por medio de lo que se denomina como responsabilidades recurrentes, principalmente a través de la búsqueda de la sostenibilidad fiscal, incluyendo la deuda, también la programación de la inversión pública, visto no solo como prioridad sino como oportunidad y finalmente la realización de una evaluación integral de los dos aspectos que se analizan, la planificación y las finanzas públicas (Asamblea Nacional; Ministerio Coordinador de Desarrollo Social; UNICEF, 2011, pág. 9).

Conociendo el contexto bajo el cual se creó el COPYF y la relación existente entre la planificación nacional y las finanzas públicas se pueden identificar una serie de ventajas obtenidas tras la aprobación del Código¹⁹:

1. Vinculación planificación y presupuesto (Presupuesto por resultados).
2. Gestión fiscal plurianual: programación fiscal de mediano plazo; presupuestación planificada para un período de mediano plazo (incluye certificación plurianual); y, se puede iniciar antes del año fiscal la contratación de deuda pública.

¹⁹ Información obtenida del Documento “La Inversión Social en el Presupuesto General del Estado 2011” (Asamblea Nacional; Ministerio Coordinador de Desarrollo Social; UNICEF, 2011, pág. 9)

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.

Algunos aspectos del Código deben ser fortalecidos, principalmente el diseño e implementación de la normativa secundaria, normas técnicas e instrumentos para la implementación del Código en todos los niveles de gobierno, también se debe fortalecer el seguimiento y evaluación presupuestaria vinculada al Plan Nacional de Desarrollo para poder determinar el cumplimiento de los objetivos planteados y finalmente es importante la generación de capacidades y redes de conocimiento en materia de gestión por resultados (Asamblea Nacional; Ministerio Coordinador de Desarrollo Social; UNICEF, 2011, pág. 9).

Capítulo 2

Análisis del gasto público en el sector social

Para iniciar el análisis de la asignación presupuestaria al sector social, es importante mencionar el contexto bajo el cual se establecen las políticas y acciones que buscan mejorar las condiciones socio económicas de la población ecuatoriana. Es así que el país cuenta con varios elementos para la planificación nacional, como son el Plan Nacional para el Buen Vivir y la Agenda Social²⁰, ésta última como herramienta de planificación elaborada por el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social en apoyo con otros Ministerios.

Por lo cual “la inversión social constituye una herramienta fundamental de política económica para influir en las condiciones de bienestar de la población y en el desarrollo social” (Ministerio de Finanzas; Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social; UNICEF, 2011, pág. 3). De esta manera la inversión social muestra los esfuerzos fiscales del Estado, que se enfocan en mejorar las condiciones para el desarrollo, así como promoción y creación de capital humano y social como base para elevar los niveles de vida y reducir los niveles de pobreza y desigualdad de la población ecuatoriana. Siendo los dos últimos aspectos prioritarios para poder generar un crecimiento y desarrollo de la sociedad en su conjunto.

Dentro de los sectores que conforman el Presupuesto General del Estado se encuentran 5 principalmente: Tesoro Nacional, Productivo, Administrativo, Defensa y Social. En las siguientes tablas se puede observar el presupuesto ejecutado en cada uno de los sectores para el período 2009-2012.

Tabla N°3
Evolución de la ejecución presupuestaria por sectores (2009-2010)

Sector	2009		2010		Diferencia (dólares)	% Crecimiento
	Monto (dólares)	% Participación	Monto (dólares)	% Participación		
Tesoro Nacional	5,145.1	27.3%	8,388.3	40.1%	3,243.2	63%
Productivo	4,661.1	24.7%	2,613.6	12.5%	-2,047.5	-43.9%
Administrativo	1,447.1	7.7%	1,335.4	6.4%	-111.7	-7.7%
Defensa	2,716.5	14.4%	3,014.2	14.4%	297.7	11%
Social	4,863.9	25.8%	5,542.8	26.5%	678.9	14%
Total	18,833.8	100%	20,894.4	100%	2,060.6	10.9%

Fuente: Ministerio de Finanzas (2013). **Subsecretaría de Presupuesto**

Elaboración: Josué Carpio

²⁰ La Agenda de Desarrollo Social surge como una guía que refleja las transformaciones requeridas para lograr el cumplimiento efectivo de los derechos, pone metas y énfasis concretos de la política social por cada bienio, a fin de hacer un adecuado seguimiento y ajuste a una política social dinámica, que constantemente busca mejorar y responder, tanto a los desafíos estructurales, como a los desafíos que imponen los nuevos momentos, en un contexto de cambios, no sólo nacionales sino globales (Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, 2010, pág. 4).

La tabla N°3 presenta las estadísticas del presupuesto ejecutado para el período 2009-2010. En el año 2009 el sector con mayor contribución dentro del presupuesto es el Tesoro Nacional con una participación de 27.3% respecto al total del PGE, mientras que el sector social representa el 25.8% del total del presupuesto para el año analizado, con una ejecución de 4,863.9 millones de dólares.

El monto total asignado para el 2009 fue de 18,833.8 millones de dólares. Para el año 2010 en cambio, la asignación al sector social es de 5,542.8 millones de dólares, es decir un crecimiento de 14% con respecto al año anterior. La participación del sector social para dicho año es de 26.5% respecto al total del PGE. El sector de defensa tuvo un crecimiento en el monto ejecutado de 11% respecto al 2009 y en general el monto total del presupuesto ejecutado para el año 2010 creció en 10.9% en relación al año anterior.

Se observa un crecimiento significativo de la inversión proveniente del sector social, esto se genera producto de una mayor disponibilidad de recursos nuevos y a la decisión política del Gobierno de orientar más recursos para el sector antes mencionado, lo que se evidencia en el crecimiento de la prioridad de la inversión social medida como porcentaje del PIB, lo cual confirma que una mayor proporción de la riqueza generada en el país se destinó al financiamiento del sector social. La fuerte reducción del pago del servicio de la deuda pública (externa e interna) y el aumento de la inversión social, hacen que en el año 2008 la inversión social supere por primera vez, el servicio de la deuda. El gasto social en ese año se ubicó en \$3,891.5 millones de dólares, mientras que el servicio de la deuda alcanzó \$3,054.6 millones de dólares, de acuerdo a información del Ministerio de Finanzas.

Tabla N°4
Evolución de la ejecución presupuestaria por sectores (2011-2012)

Sector ²¹	2011		2012		Diferencia (dólares)	% Crecimiento
	Monto (dólares)	% Participación	Monto (dólares)	% Participación		
Tesoro Nacional	10,369.2	41.9%	11,183.2	40.5%	814.0	7.9%
Productivo	2,979.2	12.0%	3,258.7	11.8%	279.5	9.4%
Administrativo	1,710.9	6.9%	2,105.8	7.6%	394.9	23.1%
Defensa	3,349.1	13.5%	3,783.1	13.7%	434.0	13%
Social	6,340.6	25.6%	7,249.4	26.3%	908.8	14.3%
Total	24,749.1	100%	27,580.5	100%	2,831.4	11.4%

Fuente: Ministerio de Finanzas (2013). **Subsecretaría de Presupuesto**

Elaboración: Josué Carpio

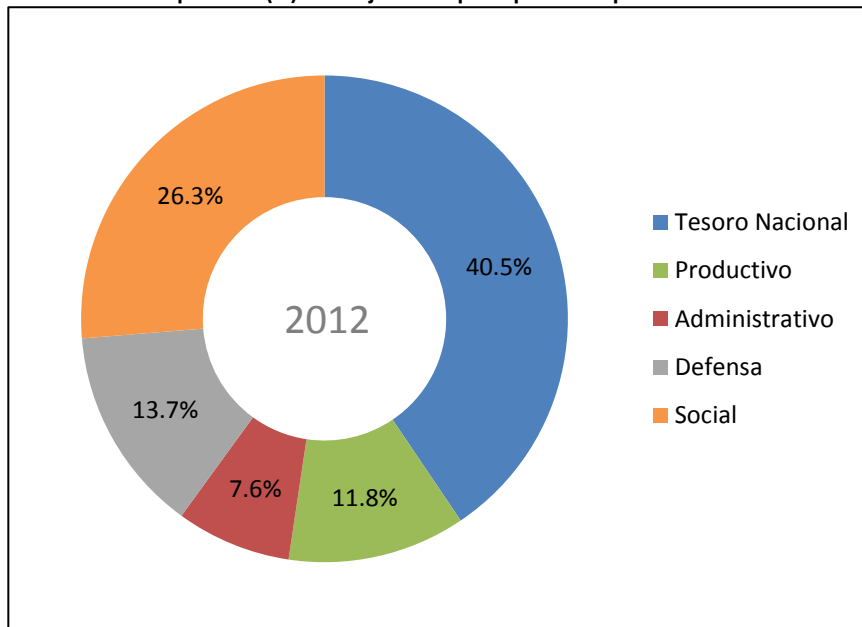
²¹ Dado que la nueva estructura presupuestaria considera la denominación de 21 sectoriales, para poder agrupar los 5 sectores que forman parte del PGE se procedió de la siguiente manera: el Sector Tesoro Nacional representado por el Sectorial Tesoro Nacional; el Sector Productivo conformado por la suma de los sectoriales ambiente, agropecuario, recursos naturales, comercio exterior, industrialización, pesca y competitividad, turismo y comunicaciones; el Sector Administrativo formado por los sectoriales legislativo, jurisdiccional, administrativo, asuntos del exterior, finanzas, electoral y transparencia y control social; el Sector defensa donde se agrupan los sectoriales asuntos internos y defensa nacional; y el Sector Social que incluye a los sectoriales educación, bienestar social, trabajo, salud y desarrollo urbano y vivienda.

Al igual que en el caso anterior, la tabla N°4 muestra la evolución de la ejecución presupuestaria por sectores para el período 2011-2012. En general la participación del sector social dentro del presupuesto no varía significativamente, para el año 2011 representó el 25.6% y para el 2012 el 26.3% del total del PGE. El sector administrativo presenta un crecimiento importante al 2012 de 23.1% respecto al año anterior, es así que el monto de ejecución fue de 2,105.8 millones de dólares, 394.9 millones más que en el 2011.

La ejecución presupuestaria del sector social en el año 2011 se ubicó en 6,340.6 millones de dólares y para el 2012 existe un incremento en la ejecución al sector social por 908.8 millones de dólares, lo que significó un crecimiento de 14.3% respecto al 2011.

En estos años se observa que se conserva una tendencia de crecimiento de la ejecución presupuestaria en el sector social, lo cual tiene su fundamento en el hecho de que el Ministerio de Finanzas mantuvo una provisión de recursos orientados a la inversión pública y social en el país, a pesar de factores negativos por efectos de la crisis internacional. De esta manera se busca proteger a los sectores más vulnerables de la sociedad con lineamientos como el asignar más recursos en época de crisis, lo que se denomina política contracíclica, así como lograr una adecuada y eficiente asignación (Ministerio de Finanzas, 2010).

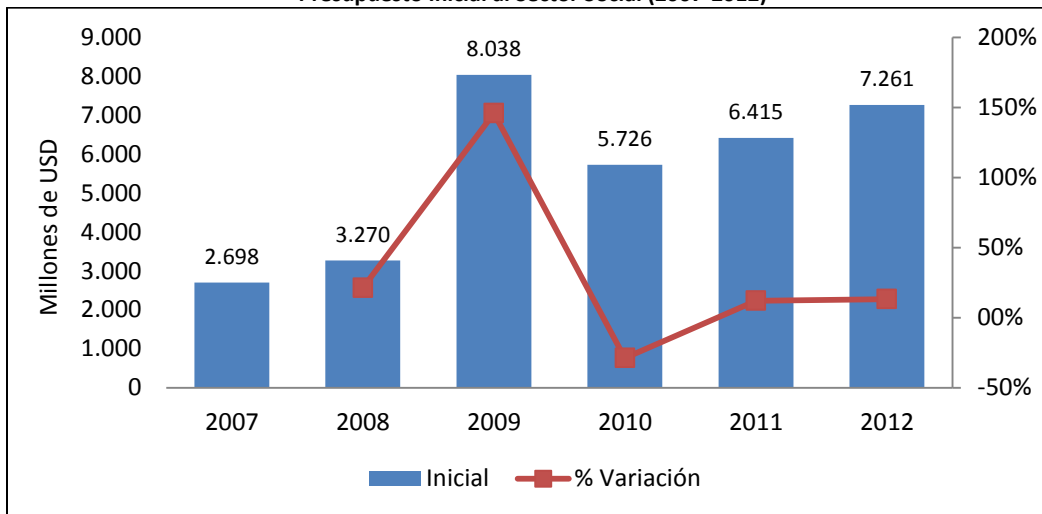
Gráfico N°11
Composición (%) de la ejecución presupuestaria por sectores 2012



Fuente: Ministerio de Finanzas (2013). **Subsecretaría de Presupuesto**
Elaboración: Josué Carpio

De forma general, el gráfico N°11 permite comprender la composición del presupuesto de acuerdo a la división por sectores, es decir el aporte que cada uno de ellos tiene en el PGE, como ya se explicó no ha existido significativa variación en la contribución de cada sector. Para el 2012 el sector social representa el 26.3% de la ejecución presupuestaria, mientras que otro sector como el productivo representó el 11.8% del total.

Gráfico N°12
Presupuesto Inicial al Sector Social (2007-2012)



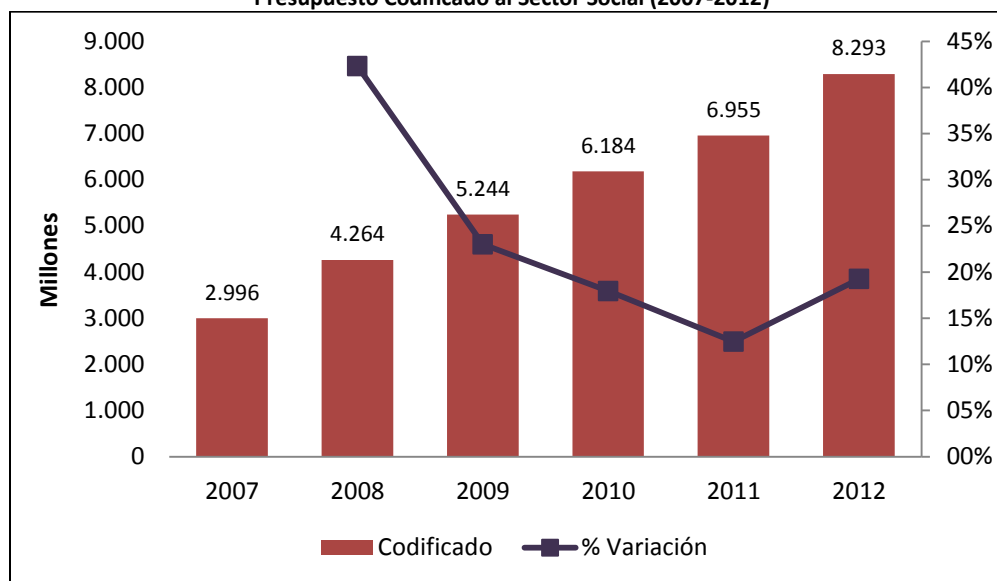
Fuente: Ministerio de Finanzas (2013). **Subsecretaría de Presupuesto**
Elaboración: Josué Carpio

El gráfico N°12 presenta la asignación presupuestaria al sector social desde el año 2007 hasta el año 2012. En general se presenta una tendencia creciente, es decir en las proformas presupuestarias se ha planteado asignar mayor cantidad de recursos a dicho sector, lo que se justifica con las metas planteadas y con la necesidad de atender cuestiones prioritarias en temas relacionados a la salud y a la educación de la población ecuatoriana, así como la atención al bienestar social y al desarrollo urbano y vivienda. Para el año 2012 el presupuesto inicial destinado al sector social se ubicó en 7,261.4 millones de dólares, mostrando un crecimiento de 13.2% respecto al año 2011.

La tendencia creciente del presupuesto al sector social se fundamenta en el mandato constitucional el cual favorece y prioriza el desarrollo del sector social, lo cual se establece por medio del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social²², es así que se determina el financiamiento creciente y seguro del sector, con énfasis en educación y salud. De esta manera 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. Dicho objetivo aún se encuentra en un proceso de cumplimiento.

²² El sistema nacional de inclusión y equidad social es el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo (Asamblea Constituyente, 2008, pág. 159).

Gráfico N°13
Presupuesto Codificado al Sector Social (2007-2012)



Fuente: Ministerio de Finanzas (2013). **Subsecretaría de Presupuesto**
Elaboración: Josué Carpio

En el gráfico N°13 se puede observar la evolución del presupuesto codificado al sector social para el período 2007-2012, es decir después de las reformas realizadas, ya sean aumentos o disminuciones del presupuesto. Como en los análisis anteriores se presenta una clara tendencia creciente en cuanto a los recursos destinados al sector social. Esto se evidencia en el monto del presupuesto para cada año, así como en las tasas de crecimiento, por ejemplo para el año 2012 se obtiene un crecimiento al presupuesto codificado de 19.2% respecto al año anterior. El Presupuesto codificado para el 2012 se ubicó en 8,292.8 millones de dólares.

Es importante mencionar que en cuanto a las fuentes de financiamiento del sector social, éste depende principalmente de los recursos fiscales, mismos que se encuentran asociados con tasas y contribuciones y la venta de bienes y servicios, es así que para el año 2011 por ejemplo, el financiamiento del sector correspondió en un 99.8% a recursos fiscales. También hay que señalar que a pesar de que los recursos asignados al sector social se destinan especialmente al gasto corriente (75.5% en 2011), en los diferentes años analizados el peso otorgado a la inversión pública también se ha incrementado y en 2011 representó el 24.2% del gasto total del sector, lo que indica que existe un aumento en la prioridad de la inversión. La asignación para la inversión pública en el 2011 crece en 41.6% respecto al año anterior.

Con respecto al gasto corriente, a pesar de que el mismo representa 3 de cada 4 dólares gastados en el sector social, alrededor del 40% del gasto se destina 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 en el año 2011 tiene su fundamento en las transferencias hacia los beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano (BDH), que es una de las principales estrategias

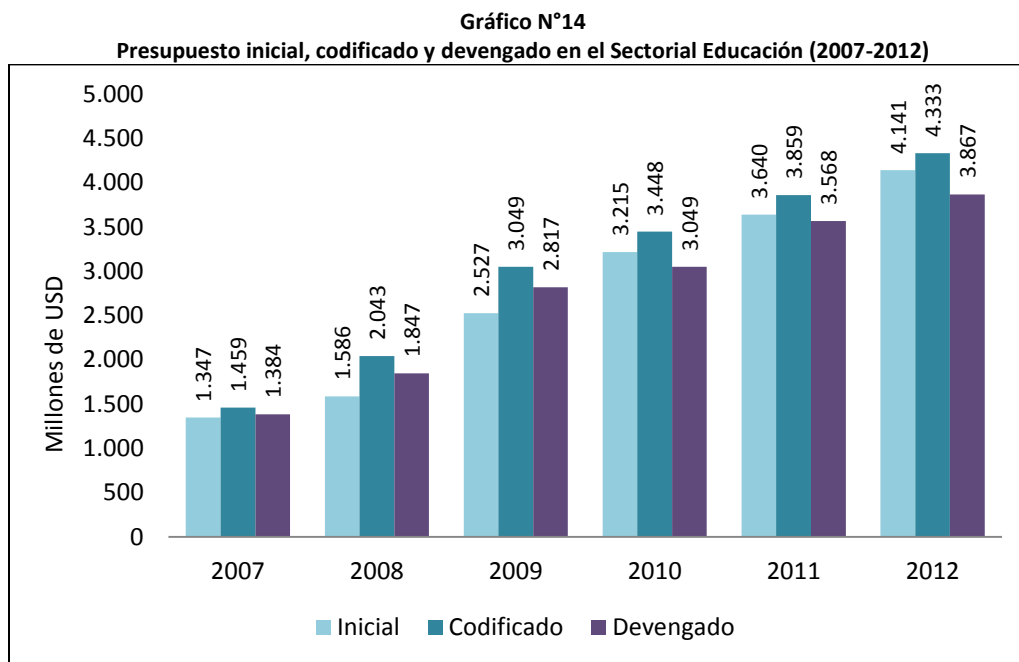
gubernamentales para la reducción de la pobreza (Asamblea Nacional; Ministerio Coordinador de Desarrollo Social; UNICEF, 2011, pág. 28).

Para poder analizar la evolución en la asignación de recursos hacia el sector social, es importante comprender que el mismo se encuentra conformado por cinco sectoriales: Educación, Salud, Trabajo, Bienestar Social y Desarrollo Urbano y Vivienda.

Asignación al sectorial educación

Es reconocido a nivel mundial que la educación debe ser un derecho social básico que orienta el desarrollo individual, potencia la inclusión y construye ciudadanía y se constituye en un factor fundamental y en uno de los medios más importantes que permiten generar un salto social. Es deber del Estado asegurar un servicio de calidad de educación en sus diferentes aspectos como son: cobertura, acceso, calidad y un sin número de factores que determinan la eficiencia de dicho servicio. “El acceso desigual o su baja calidad, se expresan a largo plazo en desigualdades en el empleo y en los ingresos y en retrasos significativos en el ejercicio de todos los derechos del individuo y su comunidad” (Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, 2010, pág. 13).

A continuación se presenta la asignación presupuestaria al sectorial educación, desde el año 2007 hasta el 2012 (Ver gráfico N°14). La información contiene el presupuesto inicial, el codificado y finalmente el devengado (ejecutado), con lo cual se puede analizar cuál ha sido el movimiento de recursos hacia dicho sectorial y observar no tan solo el crecimiento en términos absolutos de asignación de recursos, sino la variación año tras año, así como la tasa de crecimiento de asignación hacia el sectorial educación.

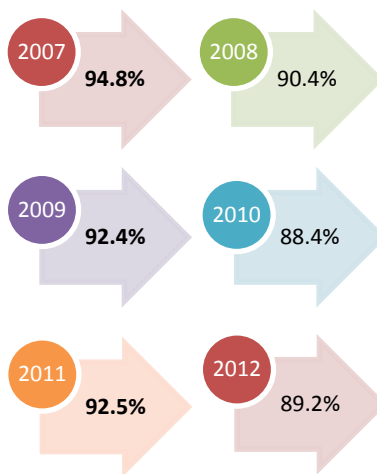


Fuente: Ministerio de Finanzas (2013). **Subsecretaría de Presupuesto**
Elaboración: Josué Carpio

En los tres niveles presupuestarios analizados se observa que la tendencia de asignación de recursos hacia el sectorial educación es creciente. Con respecto al año 2012 la tasa de crecimiento del presupuesto ejecutado es 8.4% respecto al año anterior, es decir se destinaron 299.2 millones de dólares adicionales. Como se ha mencionado a pesar del incremento en términos absolutos de la cantidad de recursos ejecutados, lo importante es dimensionar el nivel de ejecución respecto a la asignación total.

Es importante analizar como en los casos anteriores que el gasto corriente representa el mayor rubro de inversión dentro del sectorial educación, para el año 2011 alcanzó una participación de 82.5% respecto a la inversión total en el sectorial, sin embargo la inversión pública también se ha incrementado y para el mismo año representa el 17% del total, seis puntos porcentuales más respecto al año anterior.

Ilustración N°1
Nivel de ejecución del Presupuesto para el Sectorial Educación



Fuente: Ministerio de Finanzas (2013). **Subsecretaría de Presupuesto**
Elaboración: Josué Carpio

La realización de este ejercicio permite determinar cuáles son los años en los que se ha ejecutado una mayor cantidad de recursos, con lo cual se podría establecer cierta medida de eficiencia del gasto público. Por ejemplo a pesar de que en el año 2008 hubo un incremento en valores absolutos de los recursos ejecutados, la ejecución presupuestaria²³ fue mejor en el año 2007 con respecto a la asignación total. En el año 2011 los recursos ejecutados se incrementaron en 518.9 millones de dólares con respecto al 2010 y de igual forma la ejecución se ubicó en 92.5% respecto al total de la asignación, siendo superior al año anterior. Finalmente en el año 2012 la ejecución presupuestaria se situó en 89.2%, es decir menor respecto al 2011 (Ver ilustración N°1).

Como se señaló anteriormente, la ejecución presupuestaria por grupo de gasto permite apreciar que el gasto en personal obtiene una alta participación en los diferentes años. En este grupo se registran los

²³ Relación entre lo asignado y lo ejecutado (devengado/codificado).

sueldos, salarios, remuneraciones y compensaciones laborales, entre otros, del sectorial educación. Para el año 2011 por ejemplo se contaban con 241,218 docentes para lo cual el gasto previsto fue de 1,635.2 millones de dólares.

Otro elemento para el cual se destina una mayor cantidad de recursos se refiere a 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 Educativos²⁴ (DINSE) y actividades de educación técnica, que en el 2011 aumentan en 44.5% respecto al año anterior, como consecuencia de incrementos en los recursos destinados a educación básica y bachillerato, y a las actividades relacionadas con la DINSE (Asamblea Nacional; Ministerio Coordinador de Desarrollo Social; UNICEF, 2011, pág. 31).

Otro grupo de gasto son los bienes y servicios para inversión, que se encuentran 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, éstos se incrementan en \$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 (Asamblea Nacional; Ministerio Coordinador de Desarrollo Social; UNICEF, 2011, pág. 32).

Asignación al sectorial salud

A lo largo de la historia el país se ha caracterizado en lo que tiene que ver a la situación de salud de la población ecuatoriana, por la alta incidencia de enfermedades de diversos tipos como desnutrición crónica, anemia, infecciones respiratorias agudas, enfermedades diarreicas, malaria, tuberculosis pulmonar y enfermedades inmunoprevenibles.

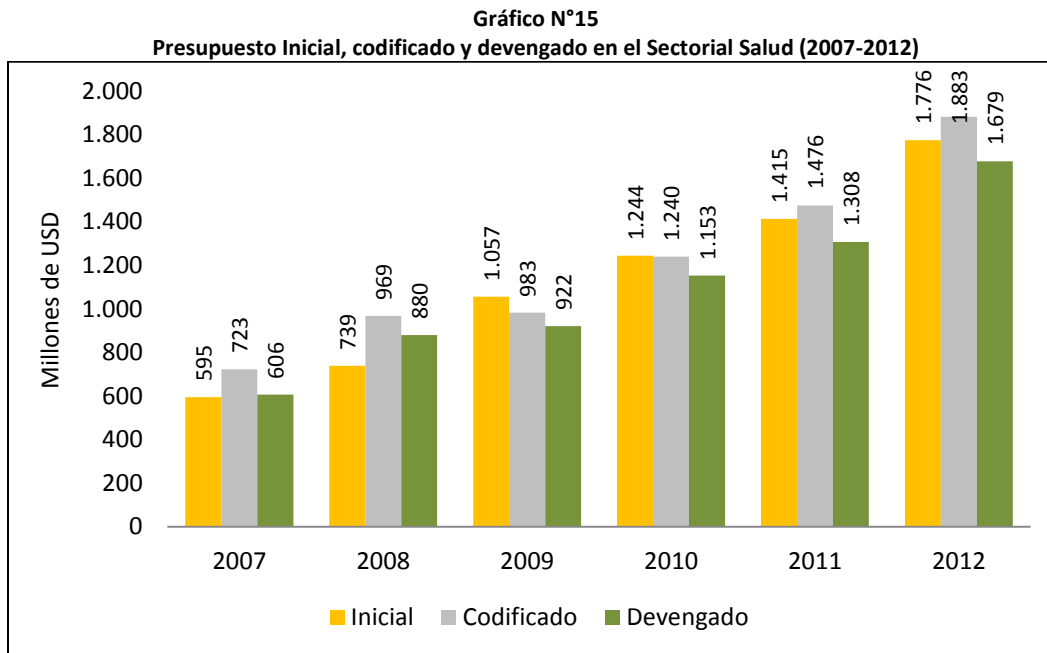
Al mismo tiempo, los ecuatorianos sufren altos niveles de enfermedades crónico-degenerativas y problemas de salud colectiva como las enfermedades cerebro vasculares, las enfermedades cardíacas, la hipertensión arterial, la diabetes mellitus, los tumores malignos, el SIDA y los problemas de salud mental (Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, 2010, pág. 16).

De acuerdo a información del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, el estado de salud de los ecuatorianos se define por una tasa de mortalidad de 4,3 personas por mil habitantes, una esperanza de vida al nacer, según estimaciones del mismo Instituto, de 75 años, una tasa de mortalidad infantil de 16,4 por cada 1.000 niños nacidos y una tasa de mortalidad materna de 80 por cada 100.000 nacidos vivos.

Como ya se ha mencionado en puntos anteriores, el sectorial educación y salud reciben en este gobierno una mayor prioridad en cuanto a la asignación de recursos que deben recibir, lo que se evidencia posteriormente con el incremento en los diversos gastos que componen a cada sectorial. Para el caso concreto de salud se puede observar por ejemplo que en el año 2011 se contaban con 27,954 médicos y

²⁴ La Dirección Nacional de Servicios Educativos es la entidad encargada de la planificación y mejoramiento de la infraestructura educativa, equipamiento tecnológico y estudiantil, su supervisión y fiscalización; fabricación y comercialización de material escolar, contribuyendo al desarrollo educativo del país (Ministerio de Educación, 2013).

odontólogos y el gasto previsto para aquel personal fue de 313.4 millones de dólares, nueve millones adicionales respecto al año anterior.



Fuente: Ministerio de Finanzas (2013). **Subsecretaría de Presupuesto**

Elaboración: Josué Carpio

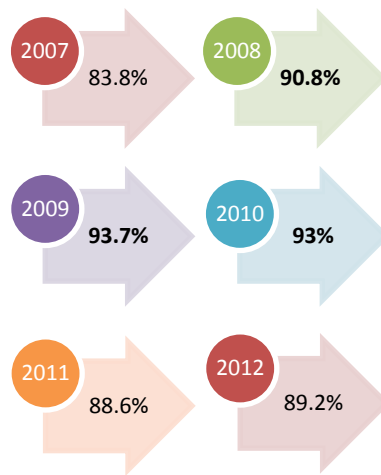
Conforme a las estadísticas obtenidas se observa que la asignación presupuestaria al Sectorial Salud también se ha incrementado en cada uno de los años analizados. En lo que respecta al presupuesto codificado, en el año 2010 se tuvo una tasa de crecimiento de 26.1% respecto al año anterior y para el año 2012 el presupuesto codificado creció 27.6% en relación al año anterior, en términos absolutos se asignaron 407.2 millones de dólares adicionales (Ver gráfico N°15).

En el año 2011 el gasto corriente en salud alcanza el 64.6% de la inversión total, lo que representa una disminución respecto a la ejecución del año anterior (74.4% de gasto corriente), aunque en términos absolutos existe una mayor asignación de recursos (\$55.9 millones de dólares adicionales). Por otro lado es importante observar que la inversión pública se incrementa en \$262.3 millones tomando como ejemplo el año 2011, respecto a lo ejecutado durante 2010, esto como consecuencia de que se pretende equipar los hospitales y áreas de salud con mejor tecnología y con equipos más modernos (Asamblea Nacional; Ministerio Coordinador de Desarrollo Social; UNICEF, 2011, pág. 32).

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 el año 2011, cuenta con un monto de \$705.8 millones, que representan la mitad de los gastos del sectorial, otro de los grupos de gastos constituyen los 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, en el 2011 éstos representan el 13.6% del total de los gastos del sectorial y alcanzan un crecimiento de \$17.6 millones en relación al año 2010. El grupo de gastos que incluyen los Bienes y Servicios para

Inversión, presenta un crecimiento de 212.7% en el 2011, con una asignación de \$309.7 millones. Dichos recursos 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. Este significativo incremento responde principalmente, a un presupuesto de \$100 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 (Asamblea Nacional; Ministerio Coordinador de Desarrollo Social; UNICEF, 2011, pág. 33).

Ilustración N°2
Nivel de ejecución del Presupuesto para el Sectorial Salud



Fuente: Ministerio de Finanzas (2013). **Subsecretaría de Presupuesto**
Elaboración: Josué Carpio

Para el caso del Sectorial Salud, se puede observar que los años 2009 y 2010 son en los cuales ha existido un mayor porcentaje de ejecución presupuestaria (93.7% y 93% respectivamente). Para el siguiente año, es decir el 2011 existe un leve decrecimiento del porcentaje de ejecución, destinándose 154.5 millones de dólares adicionales respecto al 2010. Finalmente para el 2012 la ejecución presupuestaria se ubicó en 89.2% con un crecimiento en la asignación de recursos de 28.4% en relación al año 2011, que en términos absolutos significó un incremento de 370.9 millones de dólares adicionales (Ver ilustración N°2).

Finalmente es importante observar que se presenta también un crecimiento en la asignación de recursos para el grupo de gastos de Bienes de larga duración, donde se agrupan recursos destinados a la rehabilitación y equipamiento de hospitales e infraestructura física. Para el 2011 se dispone de una asignación mayor en \$79 millones respecto al 2010, recursos que se destinan a la administración, gestión, servicios y apoyo a los servicios de salud.

Asignación al sectorial Bienestar Social

En lo que respecta al tema de bienestar social, los aspectos críticos en los que debe enfocarse el Estado son la pobreza y la desigualdad, dichos fenómenos reflejan el nivel de bienestar de una sociedad. Por lo que es necesario que se definan e implementen políticas fundamentales para establecer un proceso de desarrollo socialmente sostenible, orientado a la reducción de la pobreza e inequidad (Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, 2010, pág. 10).

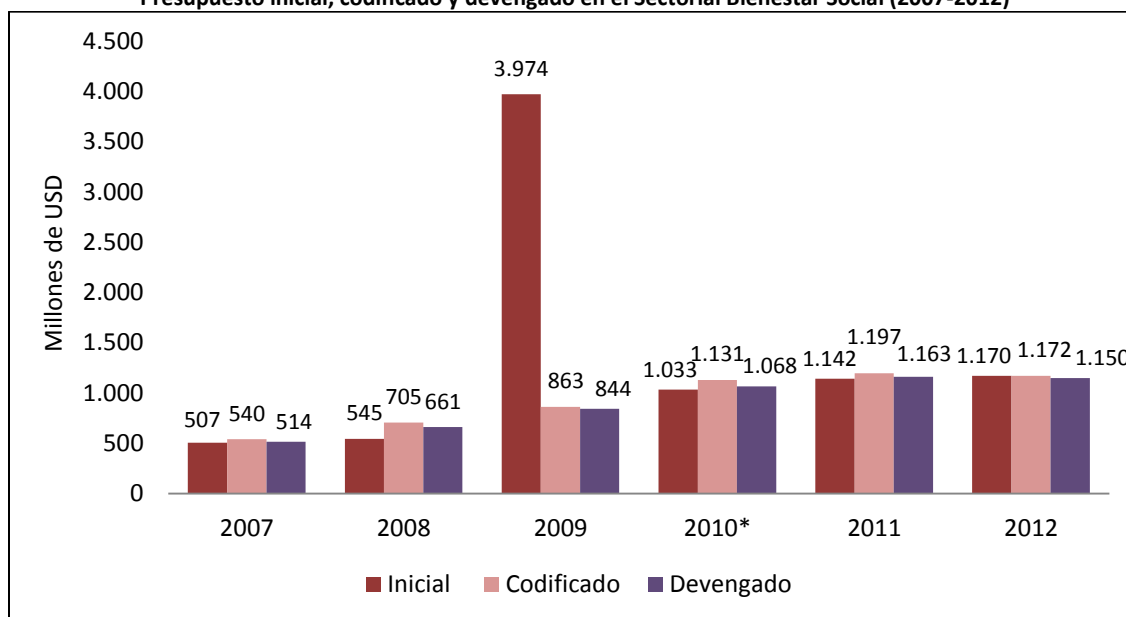
En el Ecuador, el sistema de protección social se encuentra orientado a reducir la vulnerabilidad de la población y a mejorar su calidad de vida, en particular para los más desprotegidos. Para esto se debe garantizar el acceso a un nivel de ingreso mínimo para la población en situación de vulnerabilidad y pobreza, creando condiciones básicas necesarias para desarrollar las capacidades y la autogeneración de ingreso.

De manera general se pueden mencionar los programas sociales específicos existentes, que se enfocan en el bienestar social. El primero de ellos se encuentra a cargo del Instituto de la Niñez y la Familia (INFA) y que tiene como objetivos primordiales: garantizar acciones para la promoción y restitución de los derechos de la niñez y adolescencia y mejorar el desarrollo integral de los niños menores de cinco años, bajo la línea de pobreza y en situación de riesgo y vulnerabilidad. Se encuentra también el programa “Aliméntate Ecuador” que busca promover, proteger y restituir el derecho de la población al acceso y consumo de una alimentación saludable, culturalmente aceptada en calidad y cantidad. Finalmente existe el Programa de Protección Social (PPS), dentro del cual se incluye el Bono de Desarrollo Humano²⁵ (BDH) que tiene como objetivo garantizar un ingreso mínimo a las personas que viven en condiciones de riesgo y pobreza en el Ecuador, contribuyendo a la promoción, protección y fortalecimiento del capital humano (Ministerio de Finanzas; Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social; UNICEF, 2011, pág. 28).

Hay que señalar que el BDH está considerado como Gasto Corriente dentro del Sectorial Bienestar Social y justamente este es el rubro con mayor peso en el gasto del sectorial. Para el año 2011 el gasto corriente aumenta su participación en 4 puntos porcentuales respecto al 2010, ubicándose en 77.2%, es decir una asignación de \$881.9 millones.

²⁵ Actualmente cambió su denominación a Bono de Desarrollo Social, tras la realización por parte de las autoridades del catastro de beneficiarios.

Gráfico N°16
Presupuesto inicial, codificado y devengado en el Sectorial Bienestar Social (2007-2012)



Fuente: Ministerio de Finanzas (2013). **Subsecretaría de Presupuesto**

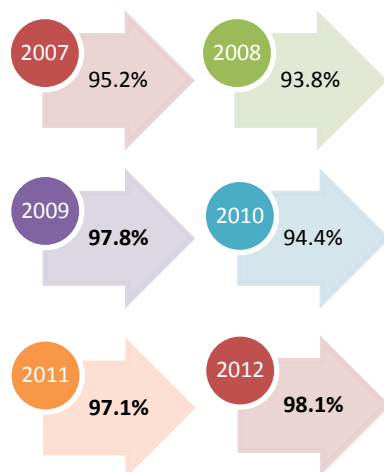
*El aparente decrecimiento en el presupuesto inicial de 2010 responde a que el presupuesto inicial de 2009 corresponde al presupuesto asignado a agosto de 2008, fecha en la que se incluyeron los recursos de seguridad social, que luego fueron removidos del PGE, en cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución aprobada en septiembre de ese mismo año.

Elaboración: Josué Carpio

Respecto a la asignación al Sectorial Bienestar Social, de igual forma ha existido un incremento en la asignación presupuestaria para cada uno de los años. En el gráfico N°16 se observa que en el 2009 el presupuesto inicial fue de 3,973.5 millones de dólares, sin embargo este valor se genera ya que dicho presupuesto corresponde al presupuesto asignado a agosto de 2008, donde se incluyen los recursos de seguridad social y posteriormente tras la aprobación de la Constitución, dichos valores fueron removidos del PGE. Para el año 2012 el porcentaje de crecimiento del presupuesto codificado y devengado disminuye en 2.1% y 1.1% respectivamente.

Observando la asignación por grupo de gasto, se evidencia el crecimiento en el rubro de Transferencias y Donaciones Corrientes, donde se incluyen casi todos los recursos del Bono de Desarrollo Humano (BDH) y que para el 2011 representan el 66.9% del total de recursos del sectorial, con un aumento de \$104.7 millones frente a 2010, lo cual se explica por el incremento en el número de perceptores del Bono y el monto transferido a cada beneficiario. Otro de los grupos de gastos que presenta un incremento en la asignación de recursos es el de Bienes y servicios para inversión, que se compone de recursos para programas del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y del Programa de Protección Social (PPS), con una asignación de \$256.4 millones, de los cuales \$170.1 millones correspondían a Desarrollo Infantil (Asamblea Nacional; Ministerio Coordinador de Desarrollo Social; UNICEF, 2011, pág. 35).

Ilustración N°3
Nivel de ejecución del Presupuesto para el Sectorial Bienestar Social



Fuente: Ministerio de Finanzas (2013). **Subsecretaría de Presupuesto**
Elaboración: Josué Carpio

Los datos indican que este sectorial ha sido uno de los que ha tenido un mayor nivel de ejecución presupuestaria en cada uno de los años analizados, siendo el más alto el año 2012 con una ejecución de 98.1% respecto al total de presupuesto asignado, a pesar de que en términos absolutos hubo una disminución de los recursos asignados en 12.7 millones en comparación al año anterior. La ejecución en el 2011 se ubicó en 97.1%, año en el cual se asignaron 94.6 millones de dólares adicionales que en el 2010 (Ver ilustración N°3).

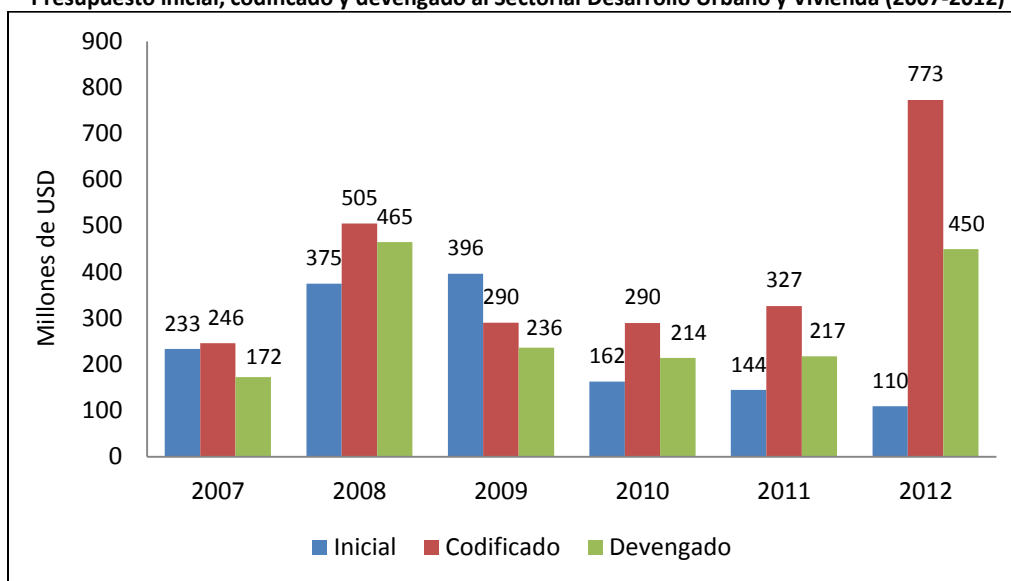
Sin embargo, otros grupos de gastos como el de Transferencias y donaciones para inversión donde se registran los recursos destinados al Instituto de la Niñez y la Familia (INFA), las acciones de desarrollo rural territorial e infraestructura para servicios públicos comunitarios, muestran disminuciones en la asignación de recursos en el año 2011.

Asignación al sectorial Desarrollo Urbano y Vivienda

Dentro de los diferentes elementos que abarca la política social, un pilar fundamental es el de garantizar a toda la población el acceso a un hábitat seguro y saludable, a una vivienda digna, independientemente de la situación social y económica de cada familia, así conforme a lo establecido en el nuevo modelo de desarrollo del país, se busca generar espacios que aseguren el buen vivir para los habitantes.

A partir de los últimos años, en el Ecuador se han incrementado los esfuerzos para cumplir con el derecho a un hábitat digno, mediante incrementos en la cobertura de varios de los principales indicadores sociales en materia de vivienda y servicios básicos, a través de la ejecución de una serie de programas de vivienda en las diferentes áreas del territorio nacional, priorizando los estratos de menores y bajos ingresos (Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, 2010, pág. 19).

Gráfico N°17
Presupuesto inicial, codificado y devengado al Sectorial Desarrollo Urbano y Vivienda (2007-2012)



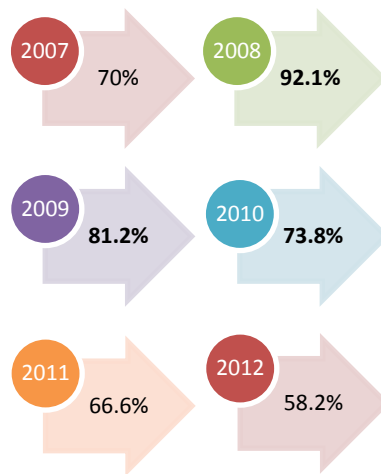
Fuente: Ministerio de Finanzas (2013). **Subsecretaría de Presupuesto**
Elaboración: Josué Carpio

El papel del gobierno en materia de desarrollo urbano y vivienda ha sido fundamental en los últimos años y esto se evidencia en los importantes cambios en la cobertura de dicho servicio. En el año 2008 el presupuesto inicial presentó la tasa de crecimiento más alta con 60.7% respecto al año anterior. En el año 2009 el presupuesto inicial fue de 396.4 millones de dólares, con un crecimiento de 5.8%, sin embargo a partir del 2010 las asignaciones al presupuesto inicial mantienen tasas de crecimiento negativas.

En cuanto al presupuesto codificado para el año 2012 por ejemplo se obtiene una tasa de crecimiento de 136.7%, lo que en valores absolutos significó un aumento de 446.4 millones en comparación al año anterior. Finalmente el presupuesto devengado también ha presentado una tendencia volátil y es a partir del año 2011 que la tasa de crecimiento es positiva, siendo para el 2012 de 106.9% respecto al año 2011. El presupuesto devengado a 2012 se ubicó en 449.8 millones de dólares (Ver gráfico N°17).

Por ejemplo en el año 2011 se observa que la asignación de recursos (\$144.3 millones), es menor a lo ejecutado en el 2010 (\$213.7 millones). Así mismo es importante indicar que la inversión pública posee una alta prioridad en la distribución de inversión de este sectorial, que para el 2011 representa el 90.5% del total de los recursos.

Ilustración N°4
Nivel de ejecución del Presupuesto para el Sectorial Desarrollo Urbano y Vivienda



Fuente: Ministerio de Finanzas (2013). **Subsecretaría de Presupuesto**
Elaboración: Josué Carpio

En cuanto a la ejecución presupuestaria se observa que para el año 2008 se ubicó en 92.1%, siendo la más alta del período analizado y esto efectivamente se contrasta con el incremento presupuestario que en términos absolutos para dicho año fue de 292.8 millones de dólares adicionales en relación al 2007. A partir del año 2009 el porcentaje de ejecución presupuestaria empieza a descender y su nivel más bajo se encuentra en el año 2012 con 58.2% de ejecución respecto al total de monto asignado, este porcentaje se obtiene considerando que para aquel año se asignan 232.4 millones de dólares adicionales respecto al 2011, lo que significó prácticamente más del doble del presupuesto devengado del año anterior (Ver ilustración N°4).

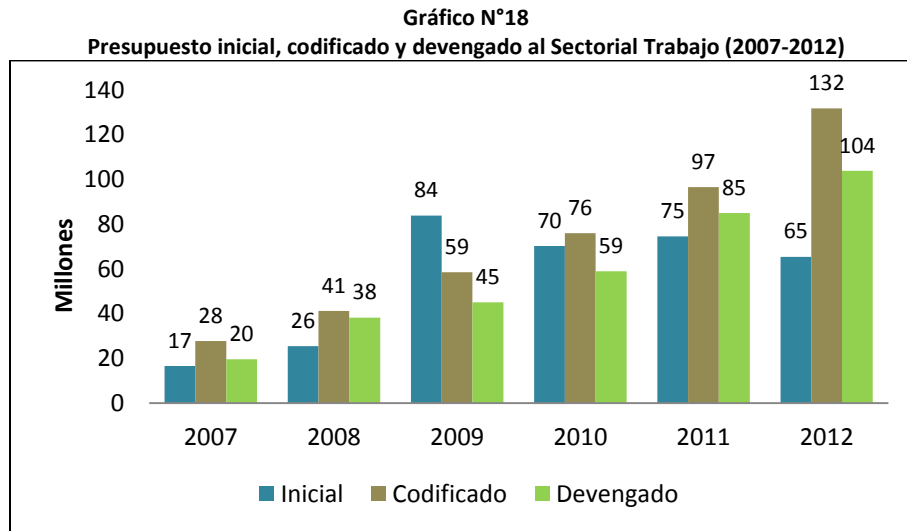
En cuanto a los grupos de gastos, el de Obras Públicas registra una asignación menor en el año 2011 respecto a lo ejecutado en el 2010, y se ubica en \$8 millones. En este rubro se registran los programas para el incremento en la cobertura de agua potable y saneamiento, y el Programa de Intervención Territorial Integral (PITI). Tomando en cuenta otro grupo de gastos, el sectorial tiende principalmente hacia el grupo de Bienes y Servicios para Inversión, donde se incluye al Programa Bono de la Vivienda, cuya asignación en el 2011 es de \$122.5 millones, significando un incremento del 889.7% frente a lo ejecutado en 2010, esto se produce ya que hasta el año 2010 este rubro se registraba en el grupo Transferencias y Donaciones para inversión, que ahora tiene una asignación nula (Asamblea Nacional; Ministerio Coordinador de Desarrollo Social; UNICEF, 2011, pág. 37).

Asignación al Sectorial Trabajo

Otros de los aspectos fundamentales en los que debe enfocarse el Estado tiene que ver con la generación de oportunidades para incorporar a los procesos productivos a la población en general, así como a los grupos en situación de vulnerabilidad. Junto con la propuesta del Plan Nacional del Buen

Vivir, se trata de implementar políticas integrales, apoyadas en la generación de capacidades y que avancen hacia la construcción de oportunidades de acceso al empleo o a la autogeneración del mismo. El objetivo es lograr una mejora efectiva y sostenible de los ingresos y de la calidad de vida de la población ecuatoriana (Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, 2010, pág. 21).

Considerando las tendencias actuales y las limitaciones existentes en el mercado laboral por diversas razones, es importante reflexionar acerca de si la clave para reducir la pobreza reside en la creación de empleo, o puestos de trabajo asalariado y más bien se puede tomar en cuenta otras estrategias como por ejemplo fomentar el autoempleo para todas las personas.



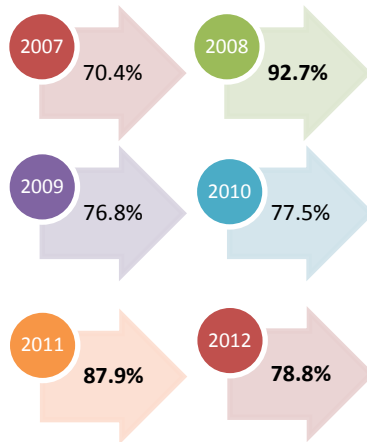
Fuente: Ministerio de Finanzas (2013). **Subsecretaría de Presupuesto**
Elaboración: Josué Carpio

En cuanto al último de los sectoriales que completan todo el Sector Social, se puede observar que las asignaciones presupuestarias al Sectorial Trabajo se han incrementado durante el período analizado. El presupuesto codificado en el año 2008 creció en 48.4% respecto al año anterior, esto en términos absolutos significó un incremento de 13.4 millones de dólares. Para el año 2012 la tasa de crecimiento del presupuesto codificado se ubicó en 36.4%. En general las tasas de crecimiento para cada tipo de presupuesto han sido positivas y por ejemplo en el año 2012 el presupuesto devengado se situó en 103.8 millones de dólares, lo que sí se evidencia de acuerdo a las cifras y a análisis anteriores es que la asignación a este sectorial es inferior en comparación a la importancia otorgada a otros sectoriales, principalmente a educación y salud (Ver gráfico N°18).

Analizando el grupo de gastos que componen al sectorial trabajo, se observa que la mayor participación en la asignación de recursos es en Bienes y Servicios para Inversión, con el 61.2% en el año 2011. 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”. Así mismo se destinan recursos para el mejoramiento del talento humano para el sector productivo. El grupo Gastos en Personal también se incrementa en el año 2011 y sus recursos se destinan a la administración de los programas de Formación y Capacitación Profesional, a través del SECAP, y a las

actividades de mediación laboral (Asamblea Nacional; Ministerio Coordinador de Desarrollo Social; UNICEF, 2011, pág. 39).

Ilustración N°5
Nivel de ejecución del Presupuesto para el Sectorial Trabajo



Fuente: Ministerio de Finanzas (2013). **Subsecretaría de Presupuesto**
Elaboración: Josué Carpio

Finalmente se analiza la ejecución presupuestaria del Sectorial Trabajo, donde se observa que el porcentaje más alto de ejecución fue en el año 2008 con 92.7% que significaron 38.2 millones de dólares. Para el año 2011 la ejecución presupuestaria se ubicó en 87.9%, siendo la segunda más alta del período analizado. Con respecto al último año del período analizado, la ejecución presupuestaria en proporción al total de recursos asignados para el 2012 fue de 78.8%, habiéndose ejecutado 103.8 millones de dólares (Ver ilustración N°5).

Capítulo 3

Análisis del sectorial educación y medida de la eficiencia del gasto público

Descripción del sectorial educación en el Ecuador 2010-2012

El siguiente capítulo se enfoca en realizar un análisis tanto cualitativo como cuantitativo acerca del sectorial educación en el Ecuador para el período 2007-2012. El objetivo es visualizar los principales indicadores educativos y determinar cómo han evolucionado los mismos en el período contemplado. Así mismo analizar cuáles han sido los principales cambios que se han generado a partir del gobierno de Rafael Correa y determinar si las acciones desarrolladas en este sector se han relacionado con los propósitos planteados en el Plan Nacional del Buen Vivir, recordando que las diversas actividades realizadas por el Estado deben estar sujetas a dicho Plan y encontrarse bajo un marco de planificación en el cual se han desarrollado estrategias para mejorar las condiciones de vida de la población ecuatoriana y por ende en este caso, mejorar la calidad de la educación en el Ecuador, así como su acceso y otros indicadores relevantes del sector.

El gobierno ha realizado una serie de esfuerzos por alcanzar un sistema educativo de excelencia, sin embargo hay que considerar que estos procesos son de largo plazo y existen diversos componentes que deben ser enfocados. De esta manera en los últimos seis años el énfasis ha sido trabajar en cinco grandes estrategias:

La recuperación de la rectoría del Ministerio de Educación en el sistema educativo, esta estrategia se fundamenta con la emisión de la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI)²⁶ y su reglamento “los cuales determinan que el Estado, a través de la autoridad competente detenta la rectoría del sistema nacional educativo, y debe formular la política nacional de educación, así como su normativa y supervisar su aplicación y cumplimiento” (Ministerio de Educación, 2013, págs. 12-13). Es importante recalcar que dicha rectoría se expresa a través del proceso de desconcentración con lo cual se divide al país en Zonas, Distritos y Circuitos Educativos, con lo que se busca brindar servicios eficientes y cercanos a la comunidad.

La segunda estrategia tiene que ver con el reordenamiento de la oferta educativa, para lo cual se observa en primer lugar la ubicación de las instituciones educativas en todo el territorio nacional y el principal objetivo es ampliar la oferta educativa, de manera especial en zonas rurales y de difícil acceso y optimizar el uso de los recursos del Estado. La idea con el proceso de reordenamiento es que cada circuito educativo cuente con una oferta completa en Educación Inicial, Educación General Básica, Bachillerato y educación para personas con escolaridad inconclusa. De acuerdo a información del Ministerio de Educación (2013), “en 2012 se intervinieron integralmente 1,350 establecimientos educativos, que benefician a 1’127.838 estudiantes. Dieciocho Unidades Educativas del Milenio se

²⁶ Ley publicada en el registro oficial N° 417, el jueves 31 de marzo de 2011.

inauguraron en 2012, 27 están en construcción y 58 en planeación”. El proceso de intervención integral se refiere al hecho de contar con instituciones educativas que cumplan las normas y estándares de calidad, es decir que se encuentren dotadas con infraestructura funcional y estandarizada, de los recursos necesarios para su funcionamiento óptimo y que cuente también con servicios complementarios para favorecer la plena inclusión de todas las personas (Ministerio de Educación, 2013, pág. 13).

La tercera estrategia se refiere a la reducción de barreras de acceso a la educación con el objetivo de aumentar la cobertura del servicio. Las acciones se han enfocado en continuar con la prohibición de cobro de matrículas en las instituciones educativas públicas, bajo el marco planteado por el gobierno de disponer de un sistema educativo gratuito, se han fomentado las políticas de entrega de textos escolares, uniformes y alimentación. Así mismo, de acuerdo a información del Ministerio de Educación (2013), en el año 2012 se benefició a 3'563.118 estudiantes y docentes de Educación General Básica y Bachillerato con textos escolares.

La implementación de estas estrategias ha permitido también mejorar la equidad de acceso a la educación de personas en zonas rurales y urbano-marginales, especialmente a personas de poblaciones indígenas y afroecuatorianas. Entre 2006 y 2012, la brecha entre el quintil más pobre y el más rico se redujo en 6.6 puntos porcentuales en la asistencia a EGB, y en 16.8 puntos porcentuales en la asistencia a Bachillerato (Ministerio de Educación, 2013, pág. 14).

La cuarta estrategia aplicada por el Ministerio de Educación tiene que ver con iniciativas para el fortalecimiento del talento humano educativo ya que como expresa el informe McKinsey²⁷ de 2007, “la calidad de un sistema educativo nunca estará por encima de la calidad de sus docentes”, esta estrategia se enfoca en revalorizar la carrera docente con lo cual se busca atraer a nuevos docentes al magisterio público. Esto acompañado de procesos de capacitación que permitan a los docentes disponer de las capacidades y las herramientas necesarias para poder brindar a los estudiantes una educación integral y de excelente calidad (Ministerio de Educación, 2013, págs. 14-15).

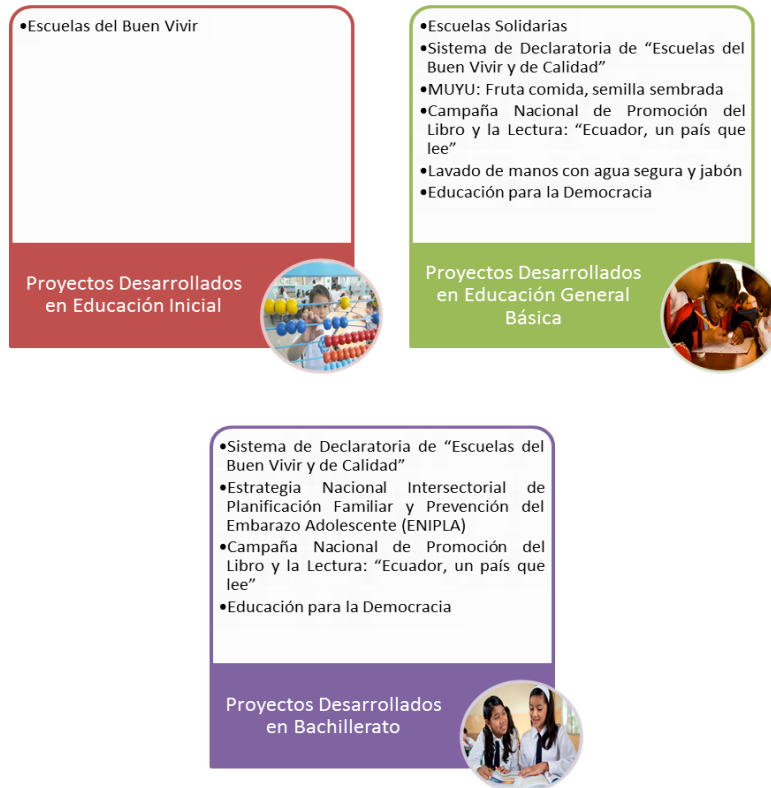
Finalmente la quinta estrategia en torno al sistema educativo es la implementación de lineamientos para la mejora de la calidad educativa, “es decir insumos cuyo principal propósito es orientar las acciones de los actores del sistema educativo hacia su mejora continua. En 2012 se publicaron oficialmente estándares de calidad educativa de cuatro tipos: de aprendizaje, de desempeño profesional docente y directivo, de gestión escolar y de infraestructura educativa” (Ministerio de Educación, 2013, pág. 15).

Lo antes explicado no quiere decir que las metas a largo plazo ya se hayan conseguido, es importante destacar las acciones tomadas estos últimos años con el propósito de alcanzar un sistema educativo de calidad, que garantice la igualdad de oportunidades para toda la población, por lo que es de suma importancia mantener y profundizar los esfuerzos realizados para alcanzar las metas y objetivos planteados en el largo plazo.

²⁷ Reporte sobre educación realizado por la consultora inglesa dedicada al análisis económico, McKinsey & Company que consistió en un análisis de los sistemas educativos de más alto desempeño en el mundo.

En términos generales el gráfico N°19 permite observar cuáles son los proyectos más importantes desarrollados por el gobierno en materia de educación:

Gráfico N°19
Proyectos Desarrollados en Educación



Fuente: Ministerio de Educación (2013). **Proyectos Desarrollados**
Elaboración: Josué Carpio

Estadísticas educativas

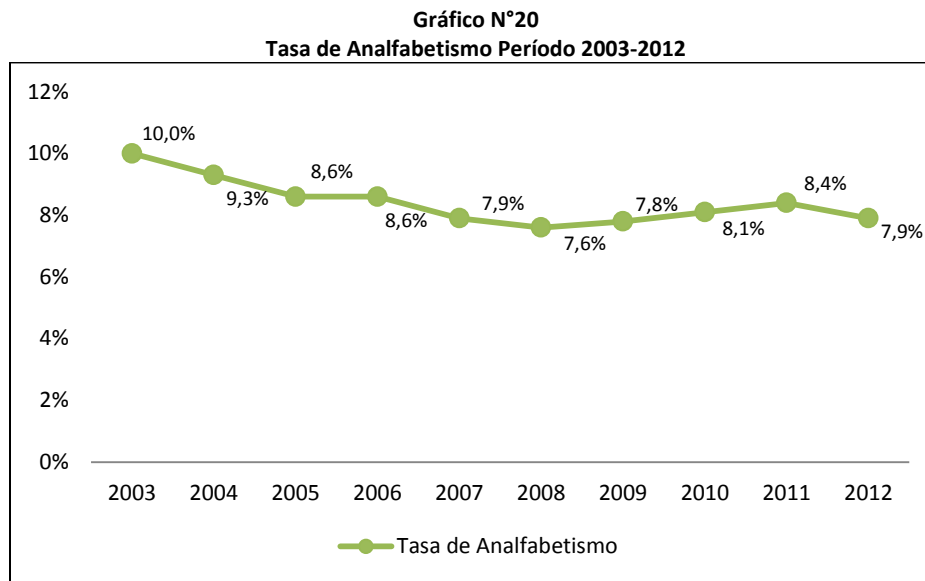
La siguiente sección se enfoca en presentar los principales datos y estadísticas relacionados con el sector educativo, que permitan visualizar los cambios en las diferentes variables y observar si el sector ha mostrado cambios positivos de acuerdo al período de tiempo analizado, así como evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas planteados por el gobierno actual.

El primer indicador es la tasa de analfabetismo, cuyo cálculo viene dado por el número de personas que no saben leer y/o escribir de 15 años o más, expresado como porcentaje de la población total de la edad de referencia²⁸. Es importante definir que los analfabetos son aquellas personas que no saben leer y escribir o que solo leen o solo escriben, por lo cual el número de analfabetos es un indicador del nivel de

²⁸ Las fuentes disponibles miden el analfabetismo mediante la declaración de las propias personas sobre sus destrezas de lectura y escritura (SIISE, 2013).

retraso en el desarrollo educativo de una sociedad. Este indicador es muy importante para detectar las desigualdades en la expansión del sistema educativo, en especial en el caso de los grupos más vulnerables de la población.

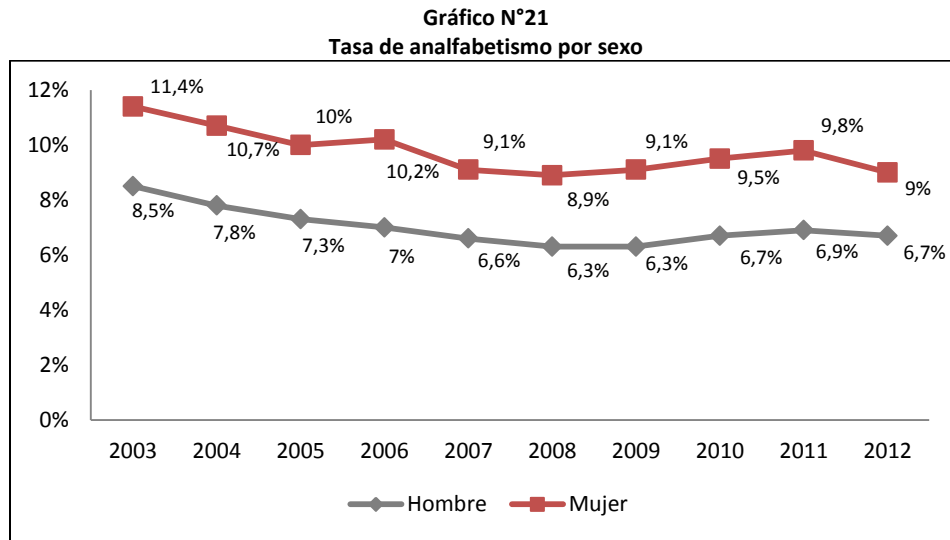
El analfabetismo es una muestra de las deficiencias, históricas y actuales, del sistema educativo en cuanto a garantizar una mínima educación a la población; es también un indicador de los retos que enfrenta un país en el desarrollo de su capital humano. Dicho indicador sirve fundamentalmente para visualizar las diferencias generacionales en las oportunidades de educación. “En países como el Ecuador, la proporción más alta de analfabetos se observa entre los mayores de 65 años y las más bajas entre los menores de 24 años” (SIISE, 2013).



Fuente: INEC, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (2003-2012) **Tasa de analfabetismo**
Elaboración: Josué Carpio

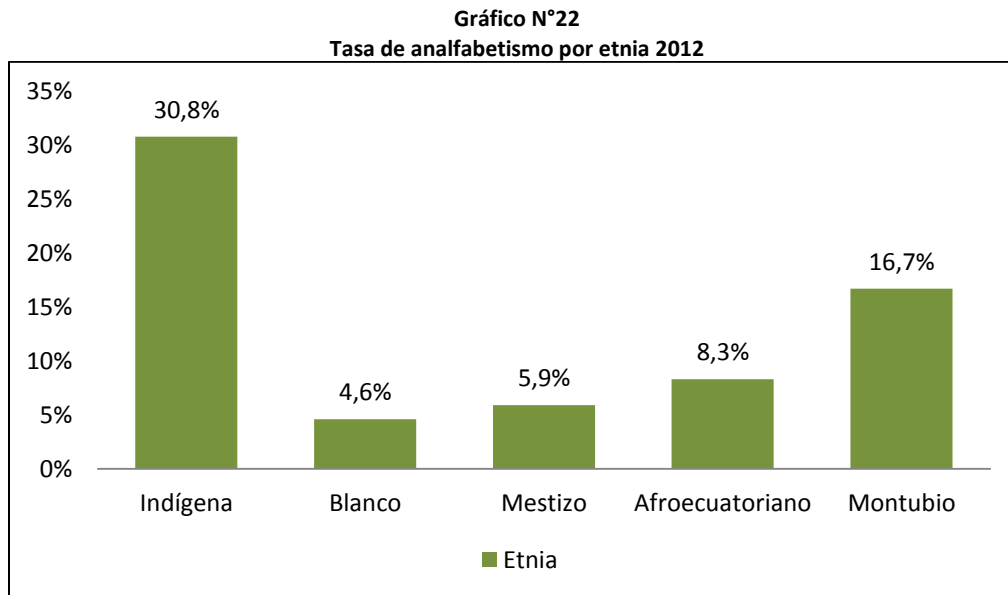
A partir del año 2003, la tasa de analfabetismo en el Ecuador ha presentado una tendencia decreciente lo cual ha permitido que para el año 2012 el indicador se ubique en 7.9%, es decir, una reducción de 2.1 puntos porcentuales (Ver gráfico N°20). En el año 2012 la tasa de analfabetismo en el área rural se ubicó en 16.5%, mientras que la tasa para el sector urbano fue de 3.8%.

Existen diferencias, a pesar de no ser tan marcadas respecto a la tasa de analfabetismo por sexo, donde se observa que hay una mayor incidencia de analfabetismo en las mujeres en relación a los hombres, para cada uno de los años analizados. En el año 2012 la tasa de analfabetismo de las mujeres se ubicó en 9% mientras que en los hombres fue de 6.7%. Esto se puede evidenciar en el gráfico N°21.



Fuente: INEC, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (2003-2012) **Tasa de analfabetismo**
Elaboración: Josué Carpio

Otro de los aspectos que pudo ser analizado es la incidencia de analfabetismo de acuerdo a las diferentes etnias existentes en el Ecuador. De esta manera se puede observar que para el año 2012 los indígenas son los que presentan la mayor tasa de analfabetismo con 30.8%, seguido de los montubios con 16.7%. Los afroecuatorianos muestran una tasa de 8.3% y finalmente los mestizos se ubican en 5.9% en la incidencia de analfabetismo (Ver gráfico N°22). Históricamente, si se considera desde el año 2003 que es el período de análisis, los indígenas han sido los que presentan la mayor incidencia de analfabetismo en todo el período.

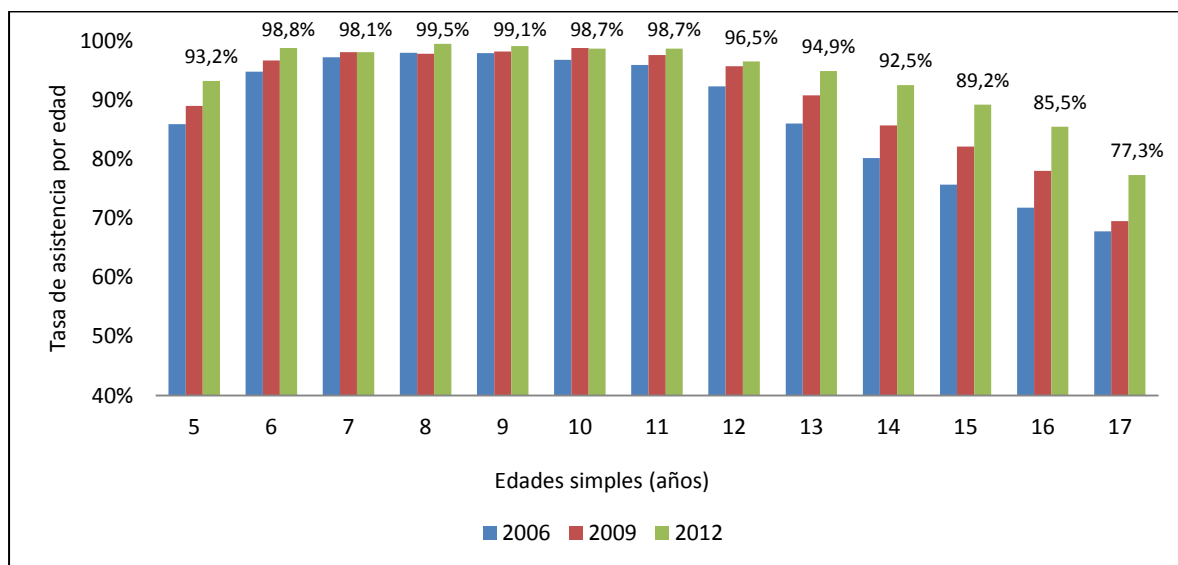


Fuente: INEC, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (2003-2012) **Tasa de analfabetismo**
Elaboración: Josué Carpio

Una de las estadísticas que debe ser considerada es la tasa de asistencia por las diferentes edades de los estudiantes, que se refiere básicamente al número de personas de una determinada edad que asisten a cualquier nivel de educación, expresado como porcentaje del total de personas en el respectivo grupo de edad. En el país en general, la tasa de asistencia para las diferentes edades se ha incrementado en cada uno de los años analizados. Para el año 2012 las mayores tasas de asistencia se ubican en los estudiantes de 8 y 9 años, es decir aquellos niñas y niños que se encuentran en el nivel de educación básica.

En cambio las menores tasas de asistencia se presentan en estudiantes de 15 años en adelante, lo que corresponde a aquellas personas que cursan el nivel de bachillerato. La evolución de las tasas de asistencia se pueden observar en el gráfico N°23:

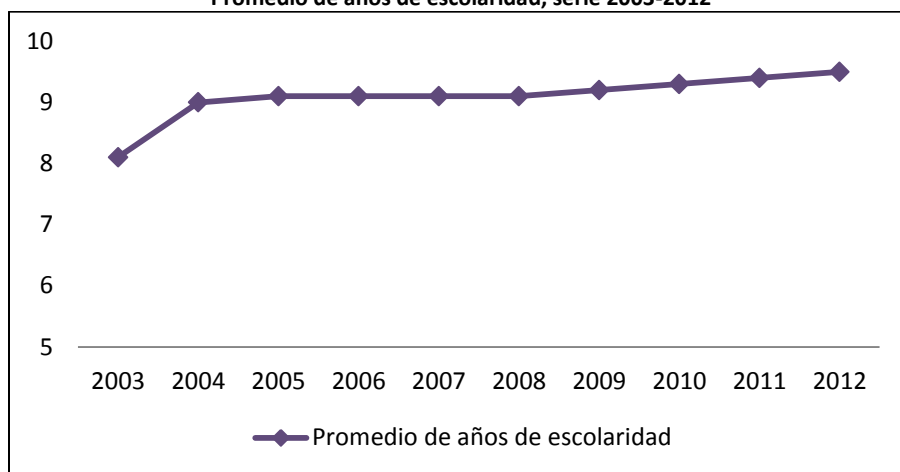
Gráfico N°23
Tasa de asistencia por edad, años 2006-2009-2012



Fuente: INEC, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (2003-2012) **Tasa de asistencia por edad**
Elaboración: Josué Carpio

En cuanto al indicador de años de escolaridad, el cual se refiere al número promedio de años lectivos aprobados en instituciones de educación formal en los niveles de educación básica, bachillerato, superior universitario, superior no universitario y postgrado para las personas de 24 años y más, se observa que no ha existido un cambio significativo en el mismo. Se trata de una medida de la escolaridad alcanzada por la población, en particular por las personas adultas. Es por esta razón que la UNESCO sugiere tomar como referencia a las personas de 24 años y más, ya que se supone que, en general dado el sistema educativo vigente (primaria, secundaria y enseñanza superior), a dicha edad una persona debería haber terminado de estudiar o estaría a punto de hacerlo.

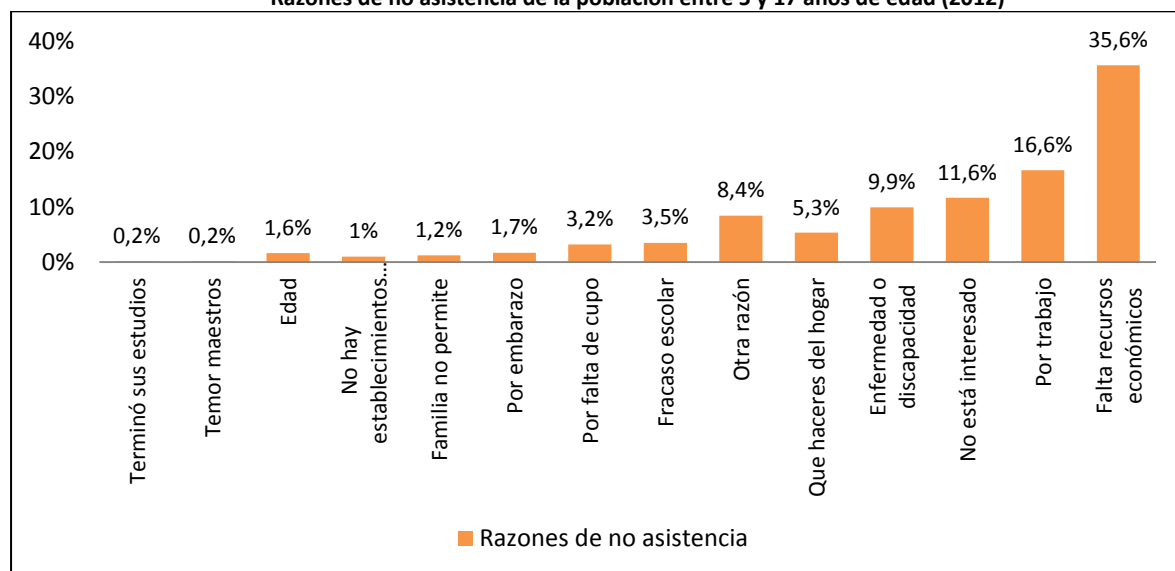
Gráfico N°24
Promedio de años de escolaridad, serie 2003-2012



Fuente: INEC, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (2003-2012) **Años de escolaridad**
Elaboración: Josué Carpio

El indicador de años de escolaridad pasó de 8.1 años en el 2003 a 9.5 años para el 2012 (Ver gráfico N°24). Existen diferencias entre el área urbana y rural. Para la primera el promedio de años de escolaridad en el 2012 se ubicó en 11.1 años mientras que para el área rural fue de 6.2 años, en cambio en el 2007, los años de escolaridad en el área urbana fueron de 10.6 años y para el área rural el promedio se ubicó en 5.9 años. En cuanto al análisis por sexo, la diferencia es mínima en cuanto a la diferencia en los años de escolaridad. Finalmente, cuando se observa las etnias existentes en el país se puede evidenciar que los indígenas presentan el menor valor con 4.7 años promedio de escolaridad seguido de los montubios con 6 años.

Gráfico N°25
Razones de no asistencia de la población entre 5 y 17 años de edad (2012)

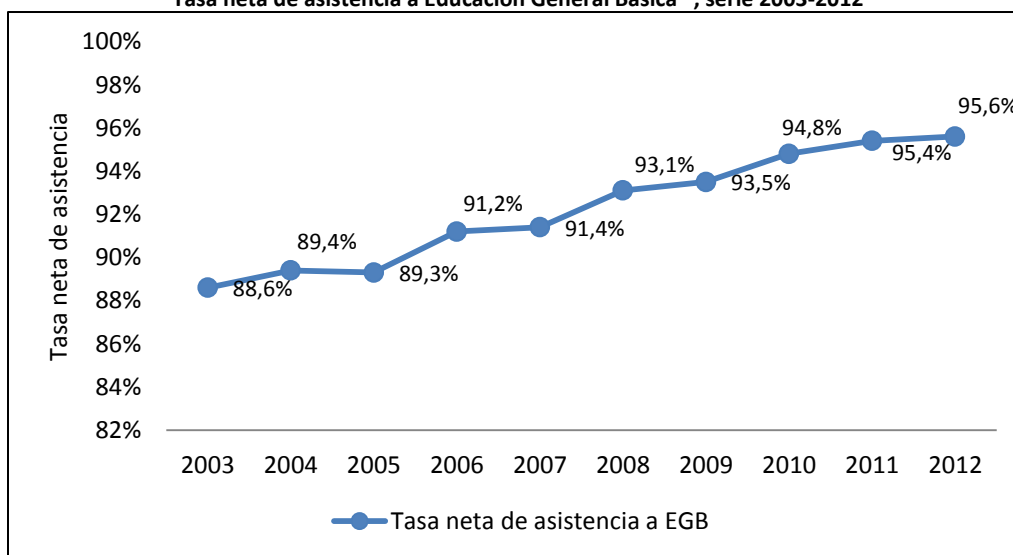


Fuente: INEC, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (2003-2012) **Razones de no asistencia**
Elaboración: Josué Carpio

El siguiente indicador es muy importante ya que permite visualizar el número de personas que no asisten a establecimientos educativos según las razones que explican su ausencia, expresado como porcentaje del total del grupo de edad de referencia que no asisten. Se refiere además a los grupos de edad que, según las normas vigentes, deben estar asistiendo a establecimientos educativos. El análisis muestra las diferentes razones por las cuales la población entre 5 y 17 años de edad no asisten a un establecimiento educativo. Muchas de estas razones han tenido avances positivos, es decir se ha reducido el porcentaje de la población que no asiste por alguna razón dado, sin embargo existen también casos en los cuales se ha incrementado el porcentaje de población que no asiste a un establecimiento educativo. Por ejemplo se observa que el año 2003 el embarazo representaba el 0.4% de las razones para la no asistencia y para el año 2012 dicha razón se incrementa hasta 1.7%. Otra de las razones que ha aumentado tiene que ver con el trabajo, que en el año 2003 representaba el 12.5% de las razones de no asistencia y en el año 2012 se ubica en 16.6%.

La principal razón para la no asistencia a un establecimiento educativo es la falta de recursos económicos, que para el año 2007 representaba el 59.1% del total de las razones para la no asistencia, sin embargo en el año 2012 se observa que esta razón presenta un avance ubicándose en 35.6%, lo cual sigue siendo significativamente considerable, ya que el acceso a la educación se ve limitado por la falta de recursos económicos en las familias (Ver gráfico N°25).

Gráfico N°26
Tasa neta de asistencia a Educación General Básica²⁹, serie 2003-2012



Fuente: INEC, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (2003-2012) **Tasa neta de asistencia a EGB**
Elaboración: Josué Carpio

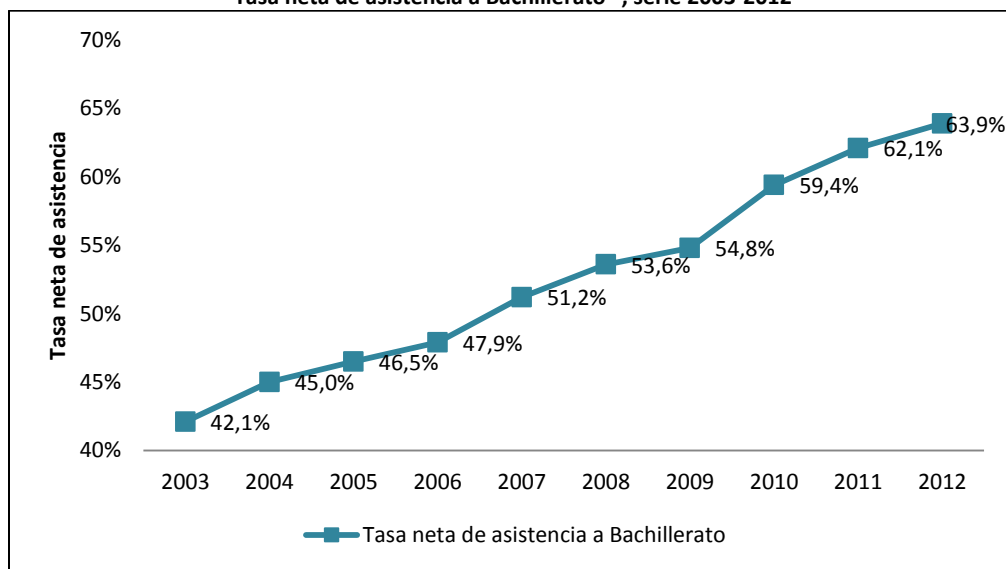
Otro de los indicadores que permiten visualizar cómo ha evolucionado el sector educativo es la tasa neta de asistencia, en este primer caso para la Educación General Básica. No se hace uso de la tasa bruta, sino

²⁹ La enseñanza básica, se aprobó en la última Constitución y comprende 10 años de educación. Equivale al nivel jardín de infantes, primario y los tres primeros años de educación secundaria del anterior sistema, Por ello, la población de referencia para esta medida son los niños/as de 5 a 14 años.

más bien de la tasa neta de asistencia ya que la misma se refiere al número de alumnos/as que asisten a establecimientos de enseñanza de un determinado nivel y que pertenecen al grupo de edad que, según las normas reglamentarias o convenciones educativas, corresponde a dicho nivel, expresado como porcentaje del total de la población del grupo de edad respectivo. En cambio en la tasa bruta de asistencia se refiere al número de alumnos/as que asisten a establecimientos de enseñanza de un determinado nivel independiente de su edad en relación al total de la población del grupo de edad que corresponde a ese nivel de educación.

En general la tendencia ha sido creciente a lo largo del período analizado, para el análisis a nivel del país, se observa que la tasa neta de asistencia en EGB pasó de 88.6% en el año 2003, a 95.6% en el año 2012 (Ver gráfico N°26). En el área urbana, en el año 2006 se ubicó en 93.2% mientras que para el año 2012 es de 96.6%. A pesar de representar prácticamente los mismos valores de acuerdo a la distinción por sexo, para el año 2012 la tasa de asistencia neta de mujeres es levemente un poco más alta, situándose en 95.9%, mientras que para los hombres se ubicó en 95.4%. Finalmente de acuerdo a las etnias, los montubios presentaron la menor tasa de asistencia neta a EGB en el año 2012 con 93.9%, seguido de los indígenas con 94.3%.

Gráfico N°27
Tasa neta de asistencia a Bachillerato³⁰, serie 2003-2012



Fuente: INEC, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (2003-2012) **Tasa neta de asistencia a EGB**
Elaboración: Josué Carpio

Al igual que el caso anterior, es importante observar la evolución de la tasa de asistencia neta, en este caso para el Bachillerato. En general también ha mostrado una tendencia creciente lo cual se evidencia con el gráfico anterior, para el año 2003 la tasa neta de asistencia a Bachillerato fue de 42.1%, mientras que para el 2012 la tasa se incrementa hasta 63.9%, sin embargo la tasa es mucho menor que en el caso

³⁰ La enseñanza media o bachillerato, se aprobó en la última Constitución y comprende 3 años de educación. Equivale a los tres últimos años de educación secundaria del anterior sistema, Por ello, la población de referencia para esta medida son los niños/as de 15 a 17 años.

de la Educación General Básica, lo cual implica observar si se están realizando mayores esfuerzos por apoyar a los niveles inferiores o la menor asistencia en nivel de Bachillerato puede ser consecuencia de las razones que se explicaron previamente, ya que se indicaba que la tasa de asistencia por edad era menor justamente en la población considerada para el nivel bachillerato y también debido a que las personas en este rango de edad muchas veces deben desempeñar otras actividades en apoyo de sus familias o no asisten a establecimientos educativos por el problema de la falta de recursos económicos (Ver gráfico N°27).

La tasa de asistencia neta en el año 2012 para el área urbana se ubica en 70% mientras que para el sector rural es de 54%. Igualmente la mujer presenta una mayor tasa en comparación a los hombres y similar al caso de la tasa neta en EGB, los montubios y los indígenas son los que poseen la menor tasa de asistencia neta a bachillerato en el año 2012 (43.3% y 50.8% respectivamente).

Indicadores de Educación General Básica

Proyecto Textos Escolares Gratuitos

El objetivo principal de este proyecto es reducir las barreras de acceso de niñas, niños y adolescentes de primero a décimo año de EGB de instituciones públicas y fiscomisionales para cada régimen escolar, a través de la entrega de textos escolares de buena calidad.

El inicio de este proyecto se dio en el año escolar 2006-2007 con la entrega de 693,571 textos para estudiantes de primero a séptimo año de EGB. Es importante mencionar que en el año escolar 2009-2010 la cobertura se incrementó con la entrega de textos y cuadernillos de trabajo para todos los años de EGB en los establecimientos educativos fiscales y fiscomisionales, a nivel nacional, en las asignaturas de Lengua y Literatura, Matemática, Ciencias Naturales y Estudios Sociales.

A la par de la entrega de los textos de trabajo, se hizo entrega de guías de trabajo para todos los docentes de estas asignaturas. Así mismo, los estudiantes de las instituciones educativas bilingües, además de textos y cuadernos de trabajo en lengua castellana, reciben Kukayos Pedagógicos, que se refieren a kits de libros de texto en kichwa. En lo que respecta a los beneficiarios, en 2012 se registró un incremento aproximado del 27% respecto al año anterior, con lo cual el número de beneficiarios se duplica en referencia al año de inicio del proyecto (Ver tabla N°5). La misma tendencia se observa para el total de textos entregados durante el año 2012 en el que se entregó 20% más de textos respecto a 2011, tomando en cuenta el incremento de cobertura (Ministerio de Educación, 2013, pág. 25).

Tabla N°5
Número de textos entregados y total de beneficiarios

Año	Textos entregados	Beneficiarios
2007	4,851,241	1,316,999
2008	8,406,614	2,492,817
2009	9,104,326	2,650,470
2010	9,314,757	2,639,198
2011	9,651,132	2,797,429
2012	11,557,092	3,563,118

Fuente: Informes de Rendición de Cuentas 2010, 2011, 2012. **Dirección Nacional de Operaciones y Logística**

Nota: Incluye docentes

Elaboración: Josué Carpio

Programa de Alimentación Escolar (PAE)

“El Programa de Alimentación Escolar (PAE) busca contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación mediante la entrega de raciones alimentarias para desayuno o refrigerio escolar a estudiantes que asisten a las instituciones educativas fiscales, fiscomisionales y municipales de Educación Inicial y de primero a séptimo grado de EGB a nivel nacional, durante los 200 días del año escolar” (Ministerio de Educación, 2013, pág. 26).

Uno de los cambios del programa es que durante el año 2012 se incorporó a niñas, niños y adolescentes de la zona rural de octavo, noveno y décimo grado de EGB para los regímenes de Costa y Sierra. Otro de los desafíos planteados es incrementar la cobertura a octavo, noveno y décimo grado de Educación General Básica en la zona urbana para el año 2013.

Tabla N°6
Número de instituciones educativas y estudiantes beneficiados

Año	Instituciones educativas	Estudiantes beneficiados
2007	15,006	1,314,258
2008	15,213	1,378,225
2009	15,407	1,578,348
2010	15,802	1,615,520
2011	16,499	1,788,414
2012	18,324	2,162,339

Fuente: Informes de Rendición de Cuentas 2010, 2011, 2012. **Dirección Nacional de Operaciones y Logística**

Nota: Incluye docentes

Elaboración: Josué Carpio

“El proyecto incrementó la cobertura de instituciones educativas en un 22% entre 2007 y 2012, y de este, un 11,1% se logró durante el último año de implementación. En 2012 se atendió a 2'162.339 estudiantes lo que implica un incremento del 64,5% con respecto a 2007” (Ministerio de Educación, 2013, pág. 26).

El desayuno para la Educación Inicial se compone de la siguiente manera: 35g de colada fortificada y saborizada y 30g de galleta rellena. En cambio el desayuno de EGB consiste en: 35g de colada fortificada y saborizada o 30g de dos tipos de galleta; granola en hojuelas o 25g de barra de cereal. La información de las instituciones educativas y el número de estudiantes beneficiados se puede observar en la tabla N°6.

Proyecto Hilando el Desarrollo

La finalidad de este proyecto es otorgar facilidades para el ingreso de niñas, niños y adolescentes al nivel de educación correspondiente, a través de la entrega de uniformes gratuitos, además se pretende fomentar un modelo de inclusión económica a través de nexos con el sector artesanal de la confección.

Hay que indicar que dicho proyecto beneficia a estudiantes de los distintos niveles de educación, es así como se ven beneficiados estudiantes de establecimientos fiscales y fiscomisionales de Educación Inicial a nivel nacional, estudiantes de establecimientos fiscales y fiscomisionales de EGB en áreas rurales; en áreas urbanas de la Amazonía; y a todos los estudiantes de las Unidades Educativas del Milenio³¹.

Un aspecto importante es que para la confección de uniformes se organizan lo que se denominan como “Ferias Inclusivas” alrededor del país, esto a través de una convocatoria pública a los artesanos y artesanas de la confección para promover su participación en forma asociativa.

De acuerdo a la información del Ministerio de Educación se evidencia que en las instituciones educativas de la jurisdicción hispana se distribuye los uniformes de la siguiente manera:

- Para Educación Inicial: dos calentadores y dos camisetas cuello redondo.
- Para EGB: un calentador, una camiseta cuello redondo, una camiseta polo, un pantalón/falda de gabardina.

En las instituciones de la jurisdicción intercultural bilingüe se realiza la entrega de uniformes acorde a las características de identidad cultural.

“En el año 2012, se continuó con la estrategia de adquisición de uniformes escolares desde las Subsecretarías y Coordinaciones Zonales del MinEduc, con especial énfasis en la ejecución de procesos de contratación, control de calidad y entrega de los kits confeccionados” (Ministerio de Educación, 2013, pág. 27).

Es importante observar el crecimiento en la cobertura para los diferentes años de aplicación del proyecto. Así por ejemplo en 2012 la cobertura incrementó en 15.6% (165.793 estudiantes) respecto al año anterior (Ver tabla N°7). Otro aspecto que se debe rescatar es la coordinación con el Instituto de

³¹ Las Unidades Educativas del Milenio (UEM) son instituciones educativas fiscales, con carácter experimental de alto nivel basado en conceptos técnicos, administrativos, pedagógicos y arquitectónicos innovadores y modernos. Las UEM son referente de la nueva educación fiscal en la República del Ecuador, en aplicación de los derechos y garantías constitucionales, los compromisos internacionales, las políticas de estado, el Plan Decenal de Educación y los objetivos y planes trazados por el gobierno ecuatoriano (Ministerio de Educación, 2014).

Economía Popular y Solidaria en la capacitación y contratación competitiva de 1.693 artesanos, para la confección de los uniformes escolares, lo cual se constituye un logro en el año 2012.

Tabla N°7
Presupuesto y beneficiarios del proyecto Hilando el Desarrollo

Año	Presupuesto invertido (Dólares)	Estudiantes beneficiados
2007	2,155,432.09	82,997
2008	24,815,771.74	840,358
2009	16,487,355.30	931,489
2010	21,731,066.32	941,554
2011	28,303,892.51	1,061,648
2012	32,126,592.91	1,227,441

Fuente: e-SIGEF (2012), **Dirección Nacional de Operaciones y Logística.**

Elaboración: Josué Carpio

Indicadores de Bachillerato

Proyecto Nuevo Bachillerato ecuatoriano

El proyecto consiste en ofertar, a nivel nacional, un Bachillerato con formación científica que permita al estudiante una comprensión general de los ámbitos significativos de las ciencias, sin nivel de especialidad, con lo cual se busca contribuir al mejoramiento académico de los estudiantes a nivel nacional. De manera voluntaria también se oferta una formación complementaria direccionada al campo técnico o artístico, según las habilidades e intereses del estudiante (Ministerio de Educación, 2013, pág. 30).

Se debe resaltar que la implementación del nuevo Bachillerato ecuatoriano incluye ciertos aspectos como son: el desarrollo curricular, capacitación docente y fortalecimiento del bienestar estudiantil. Los datos del Ministerio de Educación (2013, pág. 31), indican que para el 2012, son 4,283 instituciones las que ofertan el nuevo Bachillerato ecuatoriano, mismas que benefician a 360,012 estudiantes (Ver tabla N°8).

Así mismo se pueden evidenciar los principales avances de esta propuesta en los siguientes puntos, de acuerdo a la información proporcionada por el Ministerio de Educación:

- Establecer una formación mínima compartida por todos los estudiantes del Bachillerato en las asignaturas del Tronco Común.
- Efectivizar un aprendizaje integral que comprende las artes, humanidades y ciencias.
- Superar la hiper especialización tomada de manera forzosa a temprana edad.
- Cerrar la brecha de acceso a la Educación Superior.
- Motivar al trabajo autónomo por medio de un trabajo activo y pertinente del estudiante en su proceso de aprendizaje.
- Proponer una malla curricular con asignaturas optativas, las que permiten atender a la diversidad y a las necesidades personales.

Tabla N°8
Número de instituciones que ofertan Bachillerato por tipo de educación

Tipo de educación	Ciencias	Técnico	Total
Educación extraordinaria (Especial)	2	4	6
Educación ordinario (Regular)	1,950	2,169	4,119
Educación extraordinaria (Popular permanente)	136	22	158
Total	2,088	2,195	4,283

Fuente: Archivo Maestro de Instituciones Educativas (AMIE), 2012.

Elaboración: Josué Carpio

“Entre los principales logros de 2012 destaca la inscripción de 4.138 docentes en cursos introductorios de Bachillerato General Unificado en las áreas de Matemática y Química y el desarrollo de 20% de adaptaciones del currículo unificado de la educación bilingüe y compensatoria” (Ministerio de Educación, 2013, pág. 31).

Infraestructura Productiva

Otro de los proyectos en los cuales se han destinado recursos en el sector educativo tiene que ver con la inversión en infraestructura educativa. En este eje se contempla la construcción de infraestructura nueva, la reconstrucción y rehabilitación de la infraestructura escolar existente y el equipamiento y mobiliario necesario para el funcionamiento de las instituciones educativas, en los diferentes niveles que incluyen la Educación Inicial, EGB y Bachillerato³².

Tabla N°9
Total de instituciones educativas Proyecto “Prodepine”

Zona	Instituciones Educativas	Beneficiarios	Inversión
		Estudiantes	\$
4	1	460	40,000.00
6	3	1,855	134,836.49
7	5	4,445	196,096.28
Total	9	6,760	370,932.77

Fuente: Dirección Nacional de Infraestructura Física, 2012. **Rendición de cuentas**

Elaboración: Josué Carpio

Uno de los proyectos específicos que se encuentra en ejecución es el de “Desarrollo de los Pueblos Indígenas del Ecuador” Prodepine, en el cual se gestiona la construcción de la nueva infraestructura educativa en áreas de asentamientos indígenas, los resultados del proyecto se pueden visualizar en la tabla N°9.

³² Dentro de los proyectos alrededor del país tenemos: Nueva Infraestructura Educativa, PRODEPINE, Escuelas Multifuncionales Seguras, Unidades Educativas del Milenio y Establecimientos Anexos, Unidades Educativas del Milenio Frontera Norte, Programa Nacional de Infraestructura para la Universalización de la Educación con Calidad y Equidad, Infraestructura DINSE en liquidación.

Uno de los grandes proyectos con los cuales el Ministerio de Educación busca mejorar la calidad de los servicios educativos es el de las Unidades Educativas del Milenio (UEM) y Establecimientos Anexos. “Mediante esta iniciativa se entrega infraestructura educativa integral, con innovadores recursos físicos y tecnológicos que integran la funcionalidad, con espacios flexibles y adaptables, áreas deportivas y de esparcimiento, con mobiliario y apoyos tecnológicos adecuados” (Ministerio de Educación, 2013, pág. 35). De acuerdo a los datos presentados por el Ministerio de Educación, en el año 2012 se entregaron cinco UEM que se encuentran en funcionamiento y benefician a un total de 2,004 estudiantes, esto se puede evidenciar en la tabla N°10:

Tabla N°10
Unidades Educativas del Milenio 2012

Zona	Unidad	Provincia	Cantón	Alumnos beneficiarios
1	UEM Imantag	Imbabura	Cotacachi	370
4	UEM César Fernández	Santo Domingo	Santo Domingo	352
4	UEM Flavio Alfaro	Manabí	Flavio Alfaro	412
5	UEM Amauta Ñan	Bolívar	Guaranda	370
5	UEM Rodrigo Riofrío	Bolívar	Guaranda	500

Fuente: Gerencia del proyecto, 2012. Rendición de cuentas

Elaboración: Josué Carpio

Aplicación de la técnica no paramétrica de libre disposición (FDH)

La siguiente metodología se aplica para evaluar la eficiencia del gasto del gobierno en educación, para lo cual se hace uso de variables educativas que permiten realizar una comparación a nivel provincial de la eficiencia relativa, de tal manera que se puedan distinguir aquellos territorios en los que ha existido un mayor gasto público, lo cual se refleja en los resultados de los índices de eficiencia relativa.

El principal mensaje como parte de este estudio es que la asignación presupuestaria al sector educativo muchas de las veces no constituye la forma más efectiva para incrementar los resultados obtenidos en este sector, por lo que adquiere relevancia el hecho de aumentar la eficiencia del gasto, lo cual puede hacerse mejorando las distintas variables educativas.

De acuerdo a la teoría analizada, se plantean tres problemas fundamentales que deben resolverse en cuanto a la educación: la eficiencia del gasto en educación, la calidad de la educación impartida y el grado de equidad en la provisión de la misma. Siempre es de interés general observar el desempeño de un gobierno respecto a qué tan eficientemente se utilizan los recursos del Estado. Mayor es la relevancia para el caso particular del gasto en educación, debido a que la inversión en capital humano en países en desarrollo es una de las principales herramientas para el crecimiento, por lo que la provisión de educación básica es uno de los roles más importantes que debe llevar a cabo el Estado. Como se había planteado en capítulos anteriores, el gasto en educación se enfoca en reducir el atraso económico, incrementar la productividad del trabajo y mejorar la distribución del ingreso en el país, con lo cual un

mal gasto en este sector, ya sea por no gastar lo adecuado o por gastar ineficientemente llevan a una pérdida de potencial del capital humano.

Evidencias muestran que no necesariamente un mayor gasto implica una mejor educación, por ejemplo Portugal siendo una de los países con mayor gasto en educación dentro de los países de la OCDE, presenta los más bajos índices educativos³³.

Para el caso ecuatoriano, la calidad del sector público y de un sector en específico debe ser analizado por medio del rol del Estado, es decir evaluar si los objetivos planteados son alcanzados eficientemente, dicha eficiencia dependerá del logro de tales objetivos al menor costo, lo que implica, el menor grado de distorsiones, presión fiscal, número de empleados y empleo de recursos. Como se mencionó anteriormente, la eficiencia en el empleo de recursos en educación es sólo un factor determinante de la calidad del gasto, La Porta, Lopez-de-Silanes, Shleifer y Vishny (1998) afirman que además se puede involucrar el tamaño del estado, la calidad de la provisión de bienes y servicios públicos, las relaciones con el sector privado y la independencia del factor político. Además existen otros factores determinantes como la religión, la diversidad etnológica o el tipo de legislación, que pueden influir en gran medida en la calidad del gobierno.

Tal como se explicó en el capítulo teórico, el presente análisis se basa en un enfoque microeconómico sobre la teoría del productor a fin de evaluar qué tan bien se logra transformar factores de producción (insumos) en productos. La metodología utiliza una técnica no paramétrica que permite estimar una frontera de posibilidades de producción formada por la mejor combinación de resultados dentro de una muestra de productores y además mide la ineficiencia relativa de los productores tomada como la distancia a dicha frontera.

Adicionalmente se hace uso de una de las propiedades aplicables a los sets de producción, que es la denominada *free disposal* o libre disposición, la que establece que siempre se podrá desechar una cantidad de input sin que ello signifique una reducción del producto, o dicho de otra manera, el incremento de la cantidad de input puede ser desechado sin generar ningún costo adicional.

El análisis se lo efectúa para cada una de las provincias del Ecuador, a excepción de las de la Amazonía³⁴, también se omiten las observaciones de la región insular y de los espacios denominados como Zonas No Delimitadas. La realización de las fronteras de posibilidades de producción y el ranking de productores ineficientes, permite disponer de una idea mínima o idea de partida en la interpretación de eficiencia, a través de la comparación del desempeño de productores similares.

Junto al cálculo de los índices de eficiencia, también se realiza una medición por medio de curvas envolventes, que se refiere a observar el mejor set de producción y los inmediatos inferiores, con lo cual se puede tener una idea mucho más clara del grado de eficiencia relativa entre las provincias. El método dispone de un set de fronteras de producción en orden decreciente en cuanto a eficiencia.

³³ De acuerdo con el estudio comparativo que realizó Clements (1999) sobre el empleo de recursos en todos los niveles de educación pública dentro de los países de la OCDE.

³⁴ Debido a la falta de información estadística para las variables contempladas en el estudio, se toman los valores totales de la región, es decir, la Amazonía.

Así, la primera frontera establece el nivel óptimo y de acuerdo a ella se generan hacia su interior, otras fronteras de posibilidades de producción con menor grado de eficiencia respecto a la primera envolvente lo que facilita la comparación del uso de insumos y formación de productos de acuerdo a las provincias. Finalmente es importante considerar varios supuestos para la elaboración de las fronteras de posibilidades de producción, éstos se presentan en la tabla N°11:

Tabla N°11
Supuestos para la elaboración del análisis FDH

Supuestos
Se puede disponer libremente de los insumos y/o productos, por lo que es posible con la misma tecnología de producción disminuir los productos manteniendo el nivel de insumos y de igual manera incrementar los insumos manteniendo los productos a un mismo nivel
Se asume que existe una relación estadísticamente significativa entre el gasto en educación y los indicadores de output. Existencia de una relación positiva entre el gasto público y el crecimiento económico.
El estudio considera el caso de 1 input y 1 output.
Se toman valores para el año 2010, 2011, 2012.
Los valores de la Amazonía representan los valores promedio de cada una de las provincias de la región.

Fuente y elaboración: Josué Carpio

En el presente estudio se hace uso de las siguientes variables educativas para poder realizar el análisis en cuanto a la eficiencia del sector (Ver tabla N°12):

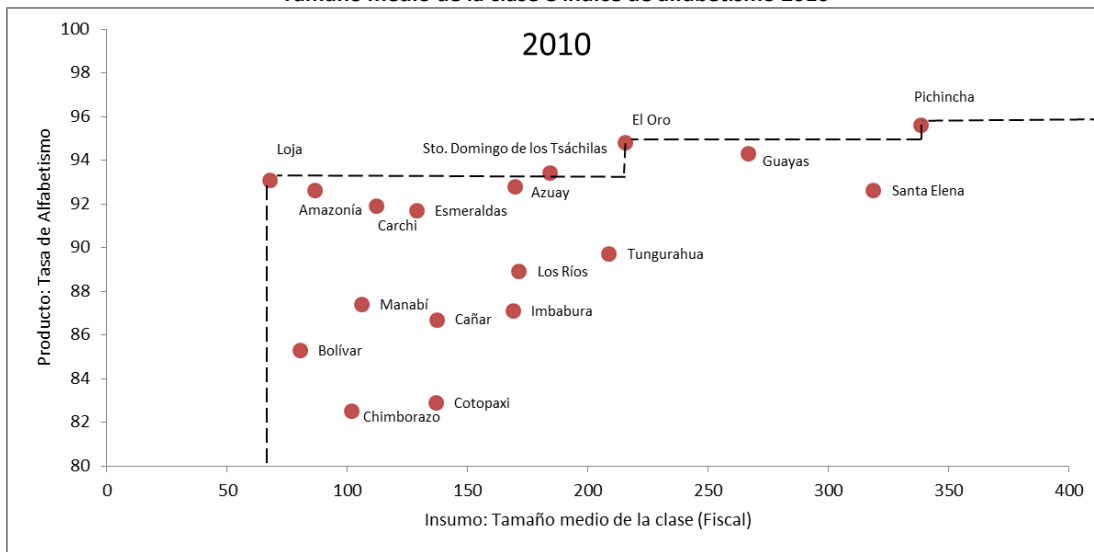
Tabla N°12
Variables para el caso ecuatoriano

Insumos (Inputs)	Productos (outputs)
Tamaño medio de la clase	Índice de alfabetismo
Número de profesores por estudiante	Índice de alfabetismo

Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (2013). **Estadísticas Educativas**
Elaboración: Josué Carpio

Adicionalmente es importante mencionar que las estadísticas corresponden a datos de estudiantes y profesores de establecimientos fiscales, ya que éstos pertenecen al sistema de educación público. Las primeras fronteras de posibilidades de producción se elaboraron utilizando la variable, tamaño medio de la clase, que se refiere al total de estudiantes sobre el número total de escuelas y el índice de alfabetismo, que es el valor recíproco de la tasa de analfabetismo, para los años 2010, 2011 y 2012.

Gráfico N°28
Tamaño medio de la clase e índice de alfabetismo 2010



Fuente: Archivo Maestro de Instituciones Educativas, Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo (2010). **Alumnos por plantel, analfabetismo**

Elaboración: Josué Carpio

En este caso la idea es mostrar si influye que haya menos estudiantes por establecimiento educativo o si esta razón se encuentra relacionada con la disminución en la tasa de analfabetismo o con el aumento del número de personas alfabetizadas. En el gráfico N°28 se observa que las provincias con mejores resultados en lo relativo a los insumos son Loja, Azuay, Santo Domingo de los Tsáchilas, El Oro, Guayas y Pichincha, cuya pérdida en tamaño medio de la clase es nula.

Respecto a los productos, las provincias que se destacan son las que se encuentran sobre la frontera de posibilidades de producción.

De igual manera la tabla N°13 presenta los índices de eficiencia calculados a partir de la frontera de posibilidades de producción y la eficiencia por envoltentes. Respecto a la eficiencia de acuerdo a inputs la Amazonía es la que se acerca a la provincia con mejores índices de eficiencia (Loja) con un valor de 0.78 y Bolívar con 0.84, mientras que las provincias con índices de eficiencia más bajos son Santa Elena, Tungurahua, Imbabura, Los Ríos y Cotopaxi. Por el lado de los outputs las provincias con menores índices de eficiencia son Cotopaxi y Chimborazo (0.89 de índice para las dos provincias).

Los resultados anteriores se replican en la eficiencia por envoltentes en donde las provincias con grados de eficiencia más bajos son Cañar, Cotopaxi, Imbabura, Los Ríos y Tungurahua las cuáles se encuentran en una cuarta frontera respecto a la eficiente. Como ya se explicó anteriormente, la eficiencia se refleja en los mejores resultados obtenidos de la combinación de un input y un output, para cada una de las provincias analizadas.

Tabla N°13

Ranking de eficiencia 2010. Input: Tamaño medio de la clase, Output: Tasa de Alfabetismo

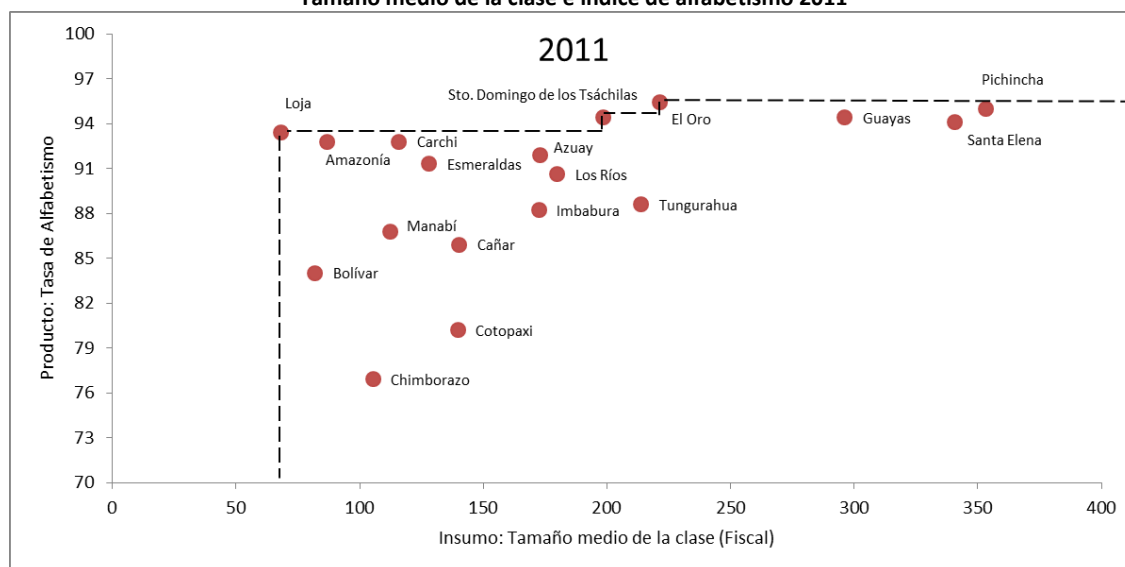
Provincias	Eficiencia de acuerdo a inputs	Eficiencia de acuerdo a outputs	Eficiencia por envoltentes
Azuay	1	1	1
El Oro	1	1	1
Guayas	1	1	1
Loja	1	1	1
Pichincha	1	1	1
Sto. Domingo de los Tsáchilas	1	1	1
Bolívar	0.84	0.92	2
Amazonía	0.78	0.99	2
Chimborazo	0.66	0.89	3
Manabí	0.64	0.94	3
Carchi	0.60	0.99	3
Esmeraldas	0.53	0.98	3
Cotopaxi	0.49	0.89	4
Cañar	0.49	0.93	4
Imbabura	0.40	0.94	4
Los Ríos	0.40	0.95	4
Tungurahua	0.32	0.96	4
Santa Elena	0.21	0.98	2

Fuente: Archivo Maestro de Instituciones Educativas, Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo (2010). **Alumnos por plantel, analfabetismo**

Elaboración: Josué Carpio

En el año 2011 se presentan cambios en la frontera de posibilidades de producción ya que se disminuye el número de provincias que se encuentran sobre la frontera, de esta manera las provincias con mejores índices de eficiencia de acuerdo a los insumos son las siguientes: Loja, Santo Domingo de los Tsáchilas, El Oro y Pichincha. Con respecto a los productos las provincias con mejores índices de eficiencia son las mismas que respecto a los insumos, siendo los puntos con mejores resultados los concernientes a las provincias de El Oro y Pichincha (Ver gráfico N°29).

Gráfico N°29
Tamaño medio de la clase e índice de alfabetismo 2011



Fuente: Archivo Maestro de Instituciones Educativas, Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo (2011). **Alumnos por plantel, analfabetismo**

Elaboración: Josué Carpio

Obteniendo el ranking de los índices de eficiencia, se determina de acuerdo a la eficiencia por inputs, que las provincias con más bajos niveles de eficiencia son: Azuay, Cotopaxi, Imbabura, Los Ríos y Tungurahua, mientras que por el lado de los outputs, la gran mayoría de provincias presentan índices cercanos a 1, siendo los más bajos Chimborazo, Cotopaxi y Bolívar.

Al igual que en el año 2010, con el análisis por envoltentes se puede determinar que El Oro, Loja, Pichincha y Santo Domingo de los Tsáchilas son las provincias más eficientes, es decir con mejores resultados y se mantiene la tendencia del año pasado en cuanto a las provincias menos eficientes, siendo éstas: Cañar, Cotopaxi, Imbabura y Tungurahua y Chimborazo (Ver tabla N°14).

Tabla N°14
Ranking de eficiencia 2011. Input: Tamaño medio de la clase, Output: Tasa de Alfabetismo

Provincias	Eficiencia de acuerdo a inputs	Eficiencia de acuerdo a outputs	Eficiencia por envoltentes
El Oro	1	1	1
Loja	1	1	1
Pichincha	1	1	1
Sto. Domingo de los Tsáchilas	1	1	1
Bolívar	0.83	0.90	2
Amazonía	0.78	0.99	2
Guayas	0.75	0.99	2
Chimborazo	0.65	0.82	3
Manabí	0.61	0.93	2

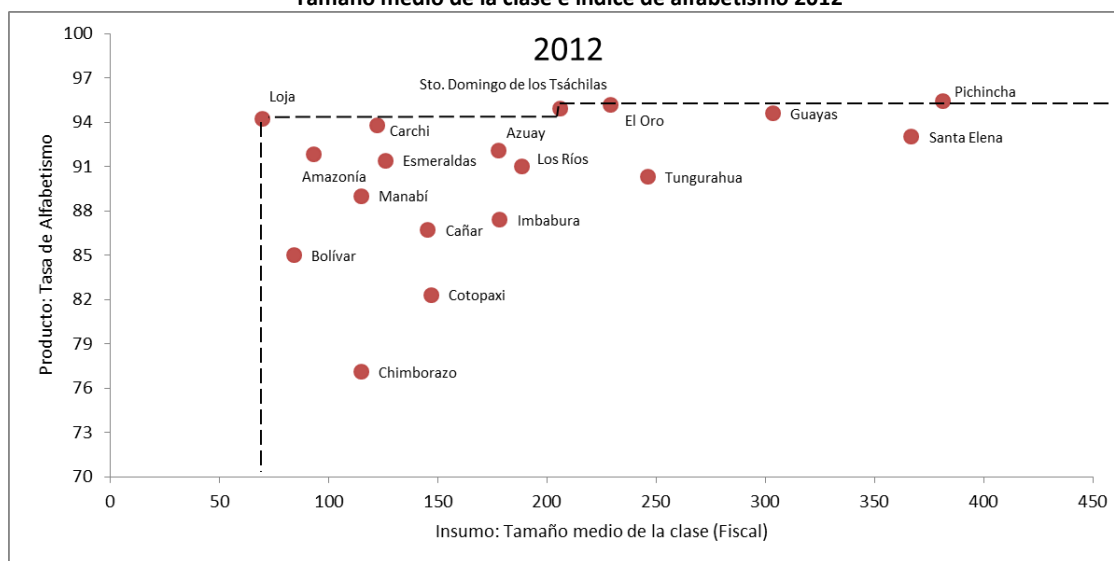
Carchi	0.59	0.99	2
Santa Elena	0.58	0.99	2
Esmeraldas	0.53	0.98	3
Cotopaxi	0.49	0.86	4
Cañar	0.49	0.92	4
Imbabura	0.40	0.94	4
Azuay	0.39	0.98	2
Los Ríos	0.38	0.97	3
Tungurahua	0.32	0.94	4

Fuente: Archivo Maestro de Instituciones Educativas, Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo (2011). **Alumnos por plantel, analfabetismo**

Elaboración: Josué Carpio

Finalmente para el año 2012 se presenta la frontera de posibilidades de producción con los siguientes resultados, para el caso de los insumos se observa que las provincias con mejores índices de eficiencia son: Loja, Carchi, Santo Domingo de los Tsáchilas, El Oro, Guayas y Pichincha, es decir 2 productores adicionales respecto al año anterior. Evidentemente por el lado de los productos, las provincias más eficientes son las mismas que por el lado de los insumos, es decir, aquellas que se encuentran sobre la frontera de producción (Ver gráfico N°30).

Gráfico N°30
Tamaño medio de la clase e índice de alfabetismo 2012



Fuente: Archivo Maestro de Instituciones Educativas, Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo (2012). **Alumnos por plantel, analfabetismo**

Elaboración: Josué Carpio

Como en los casos antes presentados, de acuerdo al ranking de eficiencia por inputs se observa que las provincias con resultados menos favorables son: Azuay, Cañar, Cotopaxi, Imbabura, Los Ríos, Santa Elena y Tungurahua, en cambio con respecto a los índices de eficiencia por outputs, las provincias menos eficientes son: Chimborazo y Cotopaxi, lo cual se complementa con los resultados de los años anteriores.

Finalmente mediante el análisis por envolventes se evidencia que continúan existiendo 4 fronteras de posibilidades de producción y en la última, es decir, la menos eficiente se ubican las provincias de Cañar, Cotopaxi e Imbabura (Ver tabla N°15).

Tabla N°15
Ranking de eficiencia 2012. Input: Tamaño medio de la clase, Output: Tasa de Alfabetismo

Provincias	Eficiencia de acuerdo a inputs	Eficiencia de acuerdo a outputs	Eficiencia por envolventes
Carchi	1	1	1
El Oro	1	1	1
Guayas	1	1	1
Loja	1	1	1
Pichincha	1	1	1
Sto. Domingo de los Tsáchilas	1	1	1
Bolívar	0.83	0.90	2
Amazonía	0.75	0.97	2
Chimborazo	0.61	0.82	3
Manabí	0.61	0.94	3
Esmeraldas	0.55	0.97	2
Cañar	0.48	0.92	4
Cotopaxi	0.47	0.87	4
Azuay	0.39	0.98	2
Imbabura	0.39	0.93	4
Los Ríos	0.37	0.97	2
Tungurahua	0.28	0.95	3
Santa Elena	0.19	0.98	2

Fuente: Archivo Maestro de Instituciones Educativas, Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo (2012). **Alumnos por plantel, analfabetismo**

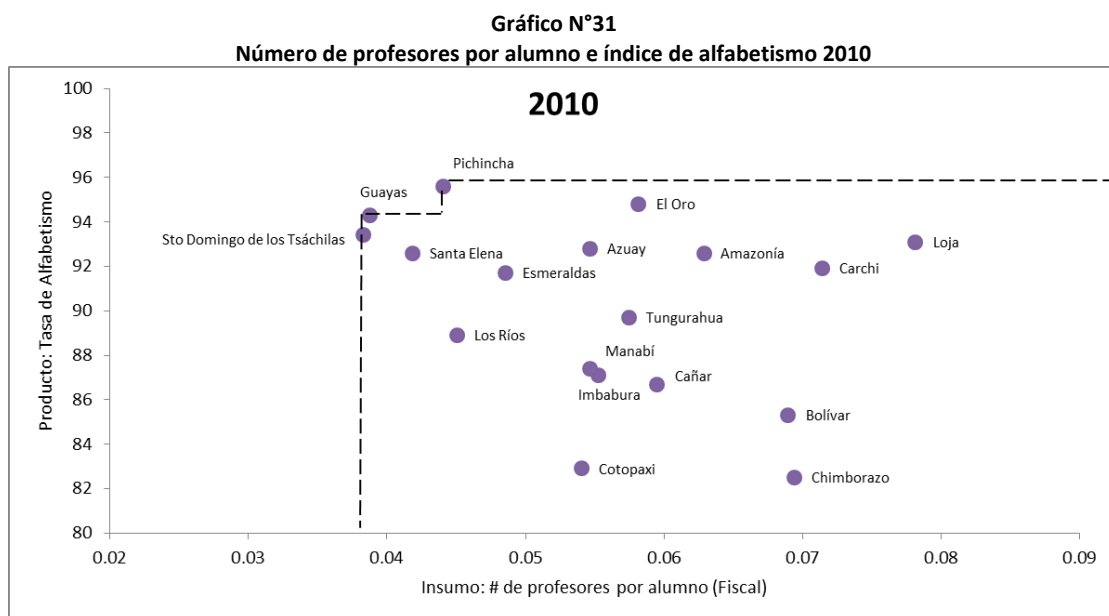
Elaboración: Josué Carpio

Realizando un análisis general se puede evidenciar que en los tres años para los cuales se calculan las diferentes fronteras, los resultados no difieren significativamente y esto se evidencia en la ubicación de las provincias con mejores resultados de eficiencia las cuáles son las mismas en todos los años, a excepción del 2012 que se aumenta Guayas y Carchi.

Para los tres años considerados el punto con mejores resultados es la provincia de Pichincha, su eficiencia radica en las altas tasas de alfabetización y el tamaño medio de la clase para dicho territorio, además como se explicó se deben considerar una serie de variables que pueden afectar la eficiencia de un sector para un determinado espacio geográfico. En el caso de Pichincha es evidente que constituye un foco de crecimiento y desarrollo a nivel nacional donde se encuentra la ciudad de Quito, razón por la cual se obtienen resultados favorables, además de concentrar gran parte de la población nacional.

Por el otro lado las provincias que muestran los resultados menos favorables y pueden ser vistas como ineficientes desde el punto de vista del análisis realizado, se puede tomar el caso de Cotopaxi y Chimborazo, que tienen índices altos de pobreza y lo mismo en el caso de analfabetismo, con lo cual se infiere que podrían asignarse de mejor manera los recursos en aquellos territorios para poder alcanzar mejores resultados.

Para la realización del segundo set de fronteras de posibilidades de producción se hace uso de las siguientes variables educativas: la primera es el número de profesores por estudiante en establecimientos educativos fiscales, que se refiere al valor recíproco de alumnos por profesor y con esta medida lo que se esperaría es que el desempeño educativo fuera mayor si se incrementa el número de profesores por estudiante e igual al caso anterior la segunda variable es la tasa de alfabetismo, el período analizado comprende los años 2010, 2011 y 2012.



Fuente: Archivo Maestro de Instituciones Educativas, Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo (2010). **Número de profesores por alumno, analfabetismo**

Elaboración: Josué Carpio

Los resultados para el análisis de estas variables difieren del anterior en que la provincia de Loja ya no se encuentra dentro de la frontera de producción, es decir, como un punto eficiente. Para este caso se pueden localizar tres provincias eficientes que son: Santo Domingo de los Tsáchilas, Guayas y Pichincha, los cuales poseen una pérdida de eficiencia nula, en cambio las provincias menos eficientes, que se refieren a las más alejadas de la distancia vertical de la frontera son: Loja, Carchi, Bolívar y Chimborazo. Esto se puede evidenciar presentando la tabla de ranking de eficiencia de acuerdo a inputs, en la cual la provincia de Loja tiene un índice de 0.50, Carchi muestra un valor de 0.54 y un índice de 0.56 para Bolívar y Chimborazo (Ver gráfico N°31).

Existen también provincias que presentan índices de eficiencia de acuerdo a inputs no tan alejados a uno como es el caso de Los Ríos (0.86) y Santa Elena (0.98). Por el lado de los outputs, a pesar de que Loja presentando el índice más bajo de eficiencia por inputs, en este caso el valor es prácticamente 1. Los

resultados más bajos incluyen a las provincias de Chimborazo (0.87), Cotopaxi (0.88) y Bolívar (0.90). De acuerdo al análisis por envolventes existen diferencias más marcadas ya que se observan 6 diferentes fronteras de posibilidades de producción, representando a las provincias que más se acercan a la frontera eficiente se tiene a: Azuay, El Oro, Santa Elena (Ver tabla N°16).

Tabla N°16
Ranking de eficiencia 2010. Input: Número de profesores por alumno, Output: Tasa de Alfabetismo

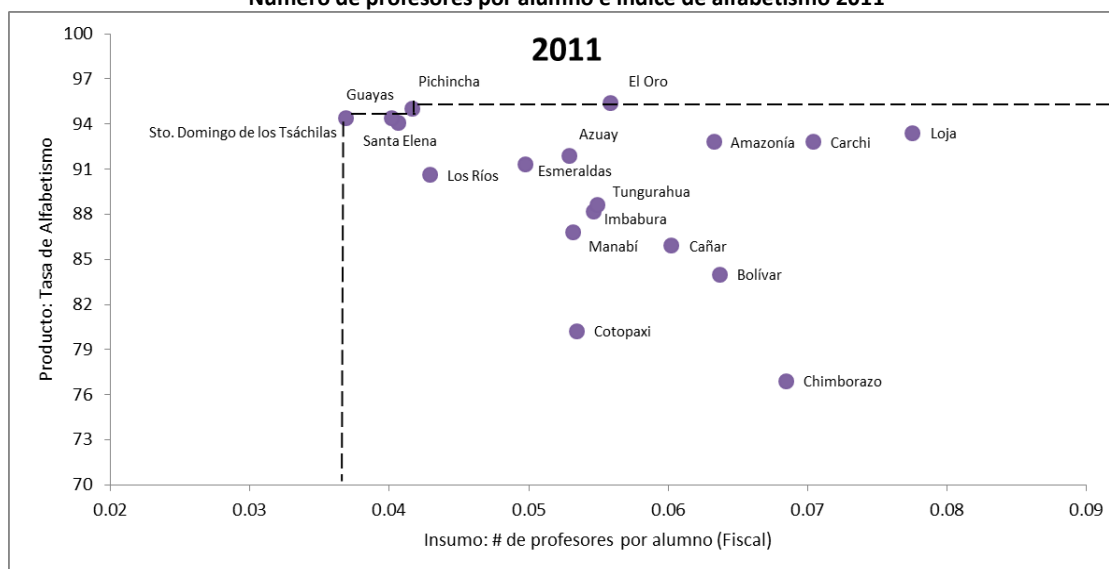
Provincias	Eficiencia de acuerdo a inputs	Eficiencia de acuerdo a outputs	Eficiencia por envolventes
Guayas	1	1	1
Pichincha	1	1	1
Sto. Domingo de los Tsáchilas	1	1	1
Santa Elena	0.93	0.98	2
Los Ríos	0.86	0.94	3
Esmeraldas	0.80	0.97	3
El Oro	0.76	0.99	2
Cotopaxi	0.72	0.88	4
Azuay	0.71	0.98	2
Manabí	0.71	0.93	4
Imbabura	0.70	0.92	4
Tungurahua	0.67	0.95	4
Cañar	0.65	0.92	5
Amazonía	0.62	0.98	3
Bolívar	0.56	0.90	6
Chimborazo	0.56	0.87	6
Carchi	0.54	0.97	4
Loja	0.50	0.99	3

Fuente: Archivo Maestro de Instituciones Educativas, Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo (2010). **Número de profesores por alumno, analfabetismo**

Elaboración: Josué Carpio

Para el año 2011 existe un cambio dentro de la frontera de posibilidades de producción y es que la provincia de Santa Elena y El Oro pasan a formar parte del grupo de productores eficientes y se mantienen las mismas provincias que en el año anterior (Santo Domingo de los Tsáchilas, Guayas y Pichincha). Los puntos menos eficientes están representados por: Loja, Carchi, Chimborazo, Bolívar y Cotopaxi (Ver gráfico N°32).

Gráfico N°32
Número de profesores por alumno e índice de alfabetismo 2011



Fuente: Archivo Maestro de Instituciones Educativas, Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo (2011). **Número de profesores por alumno, analfabetismo**
Elaboración: Josué Carpio

Por el lado del ranking de eficiencia se aprecian los mismos resultados en cuanto a las provincias eficientes y las ineficientes y para el caso de la eficiencia por inputs, las provincias de Los Ríos, Esmeraldas, Azuay y Manabí tienen los valores más cercanos a uno respecto al resto de productores. En cuanto a la eficiencia por outputs se mantiene la misma tendencia que en los análisis anteriores, de esta manera las provincias de Chimborazo (0.81), Cotopaxi (0.84) y Bolívar (0.88) son las que presentan los resultados más bajos del índice de eficiencia por outputs. En último lugar, con el análisis por envolventes se observa que las provincias de Azuay, Carchi, Esmeraldas, Loja, Los Ríos y la región Amazónica son las que más se acercan a la frontera de posibilidades de producción eficiente (Ver tabla N°17).

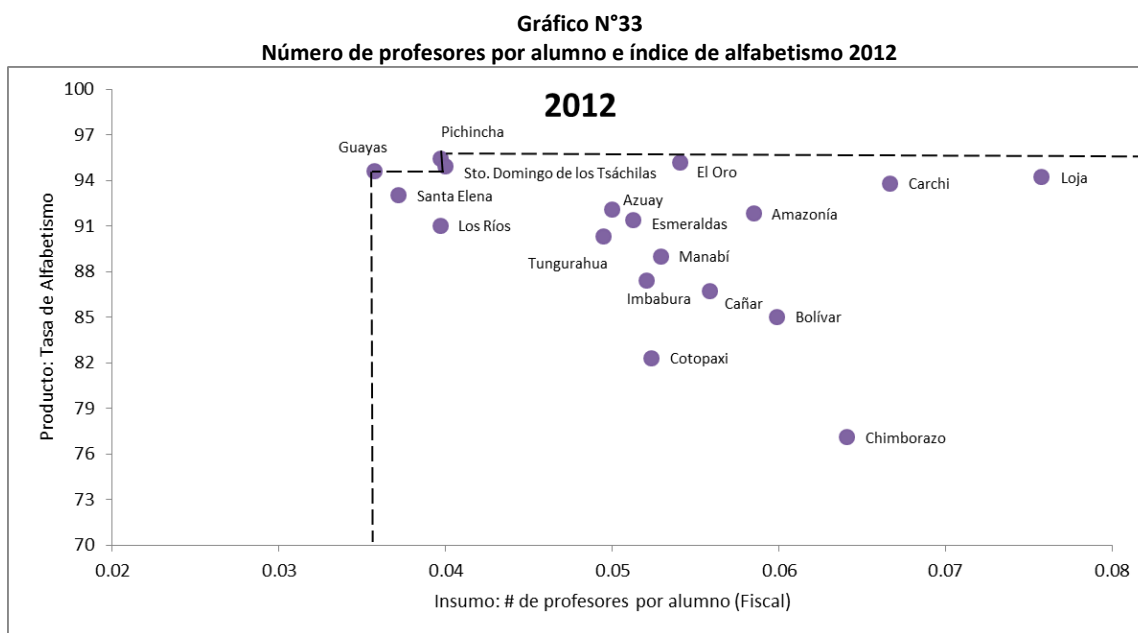
Tabla N°17
Ranking de eficiencia 2011. Input: Número de profesores por alumno, Output: Tasa de Alfabetismo

Provincias	Eficiencia de acuerdo a inputs	Eficiencia de acuerdo a outputs	Eficiencia por envolventes
El Oro	1	1	1
Guayas	1	1	1
Pichincha	1	1	1
Santa Elena	1	1	1
Sto. Domingo de los Tsáchilas	1	1	1
Los Ríos	0.94	0.95	2
Esmeraldas	0.81	0.96	2
Azuay	0.76	0.97	2
Manabí	0.76	0.91	3
Cotopaxi	0.75	0.84	3
Imbabura	0.73	0.93	3

Tungurahua	0.73	0.93	3
Cañar	0.67	0.90	4
Amazonía	0.63	0.98	2
Bolívar	0.63	0.88	5
Chimborazo	0.59	0.81	6
Carchi	0.57	0.98	2
Loja	0.52	0.98	2

Fuente: Archivo Maestro de Instituciones Educativas, Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo (2011). **Número de profesores por alumno, analfabetismo**
Elaboración: Josué Carpio

El último año de análisis muestra la tendencia similar a los años anteriores en los cuales de acuerdo a los insumos las provincias eficientes son: Guayas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Pichincha y El Oro. Santa Elena en el 2012 se encuentra por debajo de la frontera de posibilidades de producción. Mientras que las provincias menos eficientes son Loja, Carchi, Chimborazo, Bolívar y Cotopaxi (Ver gráfico N°33).



Fuente: Archivo Maestro de Instituciones Educativas, Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo (2012). **Número de profesores por alumno, analfabetismo**
Elaboración: Josué Carpio

Finalmente es importante observar el ranking de eficiencia para inputs y outputs, en el primer caso las provincias de Loja (0.47), Carchi (0.54), Chimborazo (0.56) y Bolívar (0.60) son las que presentan los índices de eficiencia más bajos, mientras que Santa Elena (0.96) y Los Ríos (0.90) se encuentran cercanos a 1. El índice por outputs revela que las provincias de Chimborazo (0.81), Cotopaxi (0.86) y Bolívar (0.89) muestran los resultados más bajos y son éstas mismas provincias las consideradas con niveles bajo de eficiencia de acuerdo al análisis por envolventes (Ver tabla N°18).

Tabla N°18
Ranking de eficiencia 2012. Input: Número de profesores por alumno, Output: Tasa de Alfabetismo

Provincias	Eficiencia de acuerdo a inputs	Eficiencia de acuerdo a outputs	Eficiencia por envoltentes
El Oro	1	1	1
Guayas	1	1	1
Pichincha	1	1	1
Sto. Domingo de los Tsáchilas	1	1	1
Santa Elena	0.96	0.98	2
Los Ríos	0.90	0.96	3
Tungurahua	0.72	0.95	3
Azuay	0.71	0.97	2
Esmeraldas	0.70	0.96	3
Imbabura	0.69	0.92	4
Cotopaxi	0.68	0.86	4
Manabí	0.68	0.93	4
Cañar	0.64	0.91	5
Amazonía	0.61	0.96	2
Bolívar	0.60	0.89	6
Chimborazo	0.56	0.81	7
Carchi	0.54	0.98	2
Loja	0.47	0.99	2

Fuente: Archivo Maestro de Instituciones Educativas, Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo (2012). **Número de profesores por alumno, analfabetismo**

Elaboración: Josué Carpio

Como se hizo referencia en el análisis anterior, los resultados obtenidos muestran una idea acerca de la eficiencia para cada una de las provincias del país, de acuerdo a la combinación de diferentes variables y los resultados que se obtienen de ese proceso. En general se observa que provincias como Pichincha y Guayas se ubican siempre como puntos eficientes; esto se debe a parte de las variables analizadas, a otros factores propios de cada territorio que determinan el nivel de crecimiento en cuanto a la educación que se está impartiendo, lo cual se va a complementar con la eficiencia con la que se utilicen los recursos asignados para dicho sectorial.

Así mismo se evidencia que aquellas provincias que muestran los resultados menos favorables, son territorios en los cuáles persiste la existencia de problemas sociales estructurales, fundamentalmente la pobreza, además de ser territorios en los cuales existe una alta dispersión de la población y esto se va a reflejar en las distancias que debe asumir la población para acudir a los distintos centros educativos.

Conclusiones

En el Ecuador y en la mayoría de países occidentales se maneja una estructura de economía mixta, que se refiere a la participación de empresas privadas y del Estado en las diferentes actividades, siendo éste último, un agente importante que puede influir en la conducta y comportamiento de los agentes privados mediante el uso de diversos instrumentos como reglamentaciones, impuestos, subsidios entre los más principales.

Mediante un proceso de planificación nacional y con el respaldo de normativas que se relacionan entre sí, como la Constitución del 2008, el Plan Nacional del Buen Vivir y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en el Ecuador se define un nuevo enfoque del manejo del Presupuesto General del Estado, el cual plantea una gestión por resultados para abordar programas y proyectos definidos por la planificación, con el debido seguimiento y evaluación, los cuales se evidencien mediante el cumplimiento de metas y resultados expresados en indicadores.

El crecimiento del PGE se sustenta principalmente por un aumento importante de ingresos petroleros y a la voluntad política del gobierno de recuperar el gasto público, de igual manera es importante la recaudación tributaria, es así que si se considera el período entre los años 2008 y 2011, la tasa de crecimiento promedio del IVA es de 14%, mientras que la del Impuesto a la Renta es de 16,8%, esto ha permitido que la ejecución presupuestaria crezca. Por ejemplo el año 2011 tuvo una ejecución superior a la del año 2010 en 3,854.7 millones de dólares, lo que significó un incremento del 18.4%, mientras que en el año 2012 la ejecución fue 2,831.3 millones más alta que el año anterior, lo cual representó un crecimiento de 11.4%.

En el período analizado se observa un crecimiento significativo de la inversión proveniente del sector social, la participación dentro del presupuesto para el año 2011 representó el 25.6% y para el 2012 el 26.3% del total del PGE, con un incremento de 14.3% en el último año, esta tendencia creciente del presupuesto al sector social se fundamenta en el mandato constitucional el cual reconoce 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.

El diagnóstico del sector educativo indica que para el año 2012, las principales razones por las cuales la población entre 5 y 17 años de edad no asistan a un establecimiento son: la falta de recursos económicos (35.6%), por trabajo (16.6%), no está interesado (11.6%) y por enfermedad o discapacidad (9.9%). En el período 2008-2012, la tasa de crecimiento promedio de recursos para el sector educativo fue de 24%, dichos recursos deben enfocarse en atender estas problemáticas, mediante la implementación de proyectos y programas para los diferentes niveles de educación, asegurando el acceso a la educación pública gratuita.

El crecimiento en la asignación de recursos no solo se evidencia en el sectorial educación, sino en el resto de sectoriales que componen al sector social. El gobierno ha puesto énfasis en el equipamiento de

hospitales y centros de salud, se sigue invirtiendo en el Bono de Desarrollo Humano, considerado como uno de los principales instrumentos para eliminar la pobreza. Uno de los puntos en los que el Estado debe enfocarse es en revisar los niveles de gasto de acuerdo a los grupos, ya que en todos los casos se destina una gran cantidad de recursos en gasto corriente, es decir, en sueldos y remuneraciones hacia el personal que conforman los distintos.

La tasa neta de asistencia a educación general básica pasó de 88.6% en el 2003 a 95.6% en el año 2012, en cambio la tasa neta de asistencia a bachillerato, subió de 42.1% en el 2003 a 63.9% en el año 2012. Si bien existe población que aún no tiene acceso a la educación, la implementación de programas como el de alimentación escolar, entrega de textos educativos y uniformes gratuitos, han contribuido a reducir barreras entre los estudiantes y a brindarles mayores facilidades.

Los resultados de la aplicación de la metodología, en el análisis del tamaño medio de la clase y la tasa de alfabetismo, muestran que las provincias eficientes de acuerdo a la construcción de la frontera de posibilidades de producción son: Loja, Carchi, Santo Domingo de los Tsáchilas, El Oro, Guayas y Pichincha. Éstas presentan indicadores de 1, tanto en la eficiencia medida por inputs, como en la eficiencia por outputs.

Para los tres años considerados el punto con mejores resultados es la provincia de Pichincha, esto como consecuencia de las altas tasas de alfabetización (95.4% en el 2012) y el tamaño medio de la clase (381 por plantel) para dicho territorio, además como se explicó se deben considerar una serie de variables que pueden afectar la eficiencia de un sector para un determinado espacio geográfico. En el caso de Pichincha es evidente que constituye un foco de crecimiento y desarrollo a nivel nacional donde se encuentra la ciudad de Quito, razón por la cual se obtienen resultados favorables, además de ser un territorio que concentra el 18% de la población nacional al 2014, de acuerdo a estimaciones del INEC.

Entre las provincias que muestran los resultados menos favorables se encuentra el caso de Cotopaxi y Chimborazo, que tienen altos índices de pobreza (44% y 55% respectivamente al 2012) y lo mismo en el caso de analfabetismo (17.7% y 22.9% respectivamente), con lo cual se infiere que podrían asignarse de mejor manera los recursos en aquellos territorios para poder alcanzar mejores resultados.

En el análisis de las variables del número de profesores por alumno y la tasa de alfabetismo se observa que provincias como Pichincha y Guayas se ubican siempre como puntos eficientes. Como ya se explicó esto tiene que ver con factores propios de cada territorio que determinan el nivel de crecimiento en cuanto a la educación que se está impartiendo, principalmente por ser territorios con un grado de desarrollo urbano, económico y social más alto respecto al resto de provincias.

A pesar del énfasis que se ha dado en este gobierno a la inversión social y específicamente a sectores como educación y salud, se evidencia que existen provincias que muestran resultados no tan favorables en el análisis de las variables educativas. En territorios de la sierra central como Chimborazo, Cotopaxi, Bolívar, Cañar, persisten problemas sociales estructurales, fundamentalmente la pobreza, por lo cual el gobierno debe mantener un enfoque integral que permita contribuir a la mejora en las condiciones de vida de los habitantes donde persisten los problemas mencionados.

Recomendaciones

La inversión pública es un mecanismo importante para generar crecimiento en el sector educativo, se deben tomar en cuenta todas las variables que forman parte del sector educativo, no solamente asignar recursos para la construcción de obras de infraestructura, las cuales son fundamentales para el desarrollo del sector pero también es indispensable mejorar la calidad del servicio brindado mediante el mejoramiento de los indicadores educativos referentes a la tasa de matrícula bruta y neta, los años de escolaridad, el número de alumnos por establecimiento educativo, el número de profesores por alumno y esto con la finalidad de contribuir a alcanzar mayores índices de alfabetismo en cada una de las provincias del Ecuador.

Es importante contar con sistemas que permitan evaluar la calidad de la docencia, ya que los estudiantes deben recibir educación con los mayores estándares posibles y esto va a ser posible siempre y cuando se disponga de personal adecuadamente capacitado en cada uno de los niveles educativos.

Se debe brindar énfasis a cada uno de los niveles educativos, desde la educación inicial hasta la educación superior, otorgando importancia al nivel de educación básica ya que en estos años las niñas y niños deben desarrollar sus capacidades y adquirir los conocimientos necesarios que les permitan afrontar el resto de niveles de la mejor manera.

La asignación al sector social siempre debe mantener una importancia significativa respecto al total del presupuesto general del Estado, ya que la inversión en dicho sector permitirá en el largo plazo disponer de capital humano preparado, poner fin a problemáticas sociales estructurales y generar desarrollo en la población ecuatoriana.

Referencias Bibliográficas

- Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución del Ecuador*. Montecristi.
- Asamblea Nacional; Ministerio Coordinador de Desarrollo Social; UNICEF. (2011). *La Inversión Social en el Presupuesto General del Estado*. Quito.
- Díaz, M. (Junio de 2002). *Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica. Economía, sociedad y territorio*. Obtenido de <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11101102>
- Gupta, S., Keiko, H., & Verhoeven, M. (1997). *The Efficiency of Government Expenditure: Experiences from Africa*. International Monetary Fund Working Paper.
- Habermas, J (1981). *Historia y crítica de la opinión pública*, Gustavo Gili, Barcelona.
- Horton, M., & El-Ganainy, A. (Junio de 2009). *What Is Fiscal Policy?* Recuperado el 31 de Julio de 2013, de Finance and Development: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2009/06/pdf/basics.pdf>
- Johansen, L. (1965), *Public Economics*, Amsterdam: North Holland Publishing Co.
- La Porta, R. F. López-de-Silanes y A. Shleifer (1998). *The Quality of Government*. National Bureau of Economic Research. Working Papers.
- López, M. T., & Gómez, M. (2012). *Análisis de las Políticas Sociales en los Presupuestos Generales del Estado para 2012 desde una perspectiva de la familia*. Madrid: Fundación Acción Familiar.
- Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social. (2010). *Agenda Social 2009-2011*. Quito: Imprenta Mariscal.
- Ministerio de Educación. (2013). *Rendición de Cuentas 2012*. Recuperado el 6 de Agosto de 2013, de Ministerio de Educación: http://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/04/Rendicion_de_cuentas_2012.pdf
- Ministerio de Educación. (2014). *Subsecretaría de Educación del Distrito de Guayaquil*. Recuperado el 8 de Enero de 2014, de Unidades del Milenio: <http://www.educacionlitoral.gob.ec/pages/interna.php?txtCodilInfo=149>
- Ministerio de Finanzas. (2010). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Quito.
- Ministerio de Finanzas. (2010). *Principales logros del Ministerio de Finanzas*. Recuperado el 3 de Enero de 2014, de <http://docs.finanzas.gob.ec/documents/22367/0/Principales+Logros+del+Ministerio+de+Finanzas>

- Ministerio de Finanzas. (2013). *Ministerio de Finanzas*. Recuperado el 5 de Agosto de 2013, de El Presupuesto General del Estado: <http://www.finanzas.gob.ec/el-presupuesto-general-del-estado/>
- Ministerio de Finanzas. (2013). *Ministerio de Finanzas*. Recuperado el 5 de Agosto de 2013, de El Ciclo Presupuestario: <http://www.finanzas.gob.ec/6-clausura-y-liquidacion/>
- Ministerio de Finanzas; Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social; UNICEF. (2011). *Ejecución presupuestaria en el sector social durante el período enero-diciembre 2010*. Quito.
- Montoro, R. (1997). *Fundamentos Teóricos de la Política Social*. Recuperado el 1 de Agosto de 2013, de Universidad de Valladolid: http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/rmontoro/Mis%20articulos/politicasocial.pdf
- Moreno, L. R. (2008). *Evaluación de la eficiencia del gasto gubernamental en México. El caso de la educación primaria*.
- Musgrave, R. (1959), *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw Hill.
- Oleas, S., & Ortiz, M. C. (2011). *Eficiencia del Gasto Público en el Ecuador*. Quito: Andrés Dávila.
- Pereyra, J. L. (2000). *Una medida de la eficiencia del gasto público en educación: Análisis FDH para América Latina*.
- SIISE. (2013). *Analfabetismo*. Recuperado el Agosto de 9 de 2013, de Sistema integrado de indicadores sociales del Ecuador: <http://www.siise.gob.ec/siiseweb/siiseweb.html?sistema=1#>
- Stiglitz, J. (2000). *La Economía del Sector Público, 3era edición*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Tanzi, V. (Junio de 2006). *Fiscal Policy: When Theory Collides with Reality*. Recuperado el 31 de Julio de 2013, de Centre for European Policy Studies: <http://www.ceps.be>
- Titmuss, R. (1974). *Social Policy: An Introduction, Allen & Unwin, Londres*. Recuperado el 1 de Agosto de 2013, de What is Social Policy?: <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/welfare-state/titmuss.pdf>

Anexos

Tabla 19 – Datos para el tamaño medio de la clase y tasa de alfabetismo 2010

Provincia/Región	Tamaño medio de la clase	Tasa de alfabetismo
Amazonía	86.7	92.6
Azuay	169.9	92.8
Bolívar	80.3	85.3
Cañar	137.2	86.7
Carchi	112	91.9
Chimborazo	101.9	82.5
Cotopaxi	136.8	82.9
El Oro	215.7	94.8
Esmeraldas	128.9	91.7
Guayas	266.9	94.3
Imbabura	168.9	87.1
Loja	67.7	93.1
Los Ríos	171.3	88.9
Manabí	106	87.4
Pichincha	338.7	95.6
Santa Elena	318.6	92.6
Sto. Domingo de los Tsáchilas	184.3	93.4
Tungurahua	208.9	89.7

Fuente: Archivo Maestro de Instituciones Educativas, Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo (2010). **Tamaño medio de la clase, analfabetismo**

Elaboración: Josué Carpio

Tabla 20 - Datos para el tamaño medio de la clase y tasa de alfabetismo 2011

Provincia/Región	Tamaño medio de la clase	Tasa de alfabetismo
Amazonía	86.9	92.8
Azuay	173	91.9
Bolívar	82	84.0
Cañar	140.3	85.9
Carchi	115.9	92.8
Chimborazo	105.5	76.9
Cotopaxi	139.7	80.2
El Oro	221.3	95.4
Esmeraldas	128.1	91.3
Guayas	296.2	94.4
Imbabura	172.4	88.2
Loja	68.1	93.4
Los Ríos	179.8	90.6
Manabí	112.4	86.8
Pichincha	353.2	95.0
Santa Elena	340.7	94.1
Sto. Domingo de los Tsáchilas	198.4	94.4
Tungurahua	213.9	88.6

Fuente: Archivo Maestro de Instituciones Educativas, Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo (2011). **Tamaño medio de la clase, analfabetismo**

Elaboración: Josué Carpio

Tabla 21 - Datos para el tamaño medio de la clase y tasa de alfabetismo 2012

Provincia/Región	Tamaño medio de la clase	Tasa de alfabetismo
Amazonía	93.2	91.8
Azuay	177.6	92.1
Bolívar	84	85.0
Cañar	145.4	86.7
Carchi	122.3	93.8
Chimborazo	114.7	77.1
Cotopaxi	146.9	82.3
El Oro	229	95.2
Esmeraldas	126.2	91.4
Guayas	303.5	94.6
Imbabura	178.4	87.4
Loja	69.6	94.2
Los Ríos	188.3	91.0
Manabí	114.8	89.0
Pichincha	381.2	95.4
Santa Elena	366.7	93.0
Sto. Domingo de los Tsáchilas	205.9	94.9
Tungurahua	246.2	90.3

Fuente: Archivo Maestro de Instituciones Educativas, Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo (2012). **Tamaño medio de la clase, analfabetismo**

Elaboración: Josué Carpio

Tabla 22 - Datos para el número de profesores por alumno y tasa de alfabetismo 2010

Provincia/Región	Alumnos por profesor	Profesores por alumno	Tasa de alfabetismo
Amazonía	15.9	0.06	92.6
Azuay	18.3	0.05	92.8
Bolívar	14.5	0.07	85.3
Cañar	16.8	0.06	86.7
Carchi	14	0.07	91.9
Chimborazo	14.4	0.07	82.5
Cotopaxi	18.5	0.05	82.9
El Oro	17.2	0.06	94.8
Esmeraldas	20.6	0.05	91.7
Guayas	25.8	0.04	94.3
Imbabura	18.1	0.06	87.1
Loja	12.8	0.08	93.1
Los Ríos	22.2	0.05	88.9
Manabí	18.3	0.05	87.4
Pichincha	22.7	0.04	95.6
Santa Elena	23.9	0.04	92.6
Sto. Domingo de los Tsáchilas	26.1	0.04	93.4
Tungurahua	17.4	0.06	89.7

Fuente: Archivo Maestro de Instituciones Educativas, Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo (2010). **Número de profesores por alumno, analfabetismo**

Elaboración: Josué Carpio

Tabla 23 - Datos para el número de profesores por alumno y tasa de alfabetismo 2011

Provincia/Región	Alumnos por profesor	Profesores por alumno	Tasa de alfabetismo
Amazonía	15.8	0.06	92.8
Azuay	18.9	0.05	91.9
Bolívar	15.7	0.06	84.0
Cañar	16.6	0.06	85.9
Carchi	14.2	0.07	92.8
Chimborazo	14.6	0.07	76.9
Cotopaxi	18.7	0.05	80.2
El Oro	17.9	0.06	95.4
Esmeraldas	20.1	0.05	91.3
Guayas	27.1	0.04	94.4
Imbabura	18.3	0.05	88.2
Loja	12.9	0.08	93.4
Los Ríos	23.3	0.04	90.6
Manabí	18.8	0.05	86.8
Pichincha	24	0.04	95.0
Santa Elena	24.6	0.04	94.1
Sto. Domingo de los Tsáchilas	24.9	0.04	94.4
Tungurahua	18.2	0.05	88.6

Fuente: Archivo Maestro de Instituciones Educativas, Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo (2011). **Número de profesores por alumno, analfabetismo**
Elaboración: Josué Carpio

Tabla 24 - Datos para el número de profesores por alumno y tasa de alfabetismo 2012

Provincia/Región	Alumnos por profesor	Profesores por alumno	Tasa de alfabetismo
Amazonía	17.1	0.06	91.8
Azuay	20	0.05	92.1
Bolívar	16.7	0.06	85.0
Cañar	17.9	0.06	86.7
Carchi	15	0.07	93.8
Chimborazo	15.6	0.06	77.1
Cotopaxi	19.1	0.05	82.3
El Oro	18.5	0.05	95.2
Esmeraldas	19.5	0.05	91.4
Guayas	28	0.04	94.6
Imbabura	19.2	0.05	87.4
Loja	13.2	0.08	94.2
Los Ríos	25.2	0.04	91.0
Manabí	18.9	0.05	89.0
Pichincha	25.2	0.04	95.4
Santa Elena	26.9	0.04	93.0
Sto. Domingo de los Tsáchilas	25	0.04	94.9
Tungurahua	20.2	0.05	90.3

Fuente: Archivo Maestro de Instituciones Educativas, Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo (2012). **Número de profesores por alumno, analfabetismo**
Elaboración: Josué Carpio